

Rodrigo de Faria e Benny Schvarsberg
(Organizadores)



POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL



1ª Edição

Brasília
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo / FAU-UnB
2011

e-livro

POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL

Este e-livro (arquivo PDF) não pode ser comercializado. Sua distribuição é gratuita e a reprodução (parcial e/ou integral) autorizada desde indicada referência bibliográfica de autoria e organização conforme normas vigentes da ABNT.

ISBN 978-85-60762-05-7



9 788560 762057

P769 Políticas urbanas e regionais no Brasil / Rodrigo de Faria e Benny Schvarsberg, organizadores. - Brasília : Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011.
229 p. ; 30 cm.

ISBN 978-85-60762-05-7

1. Política urbana - Brasil. 2. Política regional. 3. Desenvolvimento regional. 4. Brasil - municípios. I. Faria, Rodrigo de (org.). II. Schvarsberg, Benny (org.).

CDU 711.4(81)

POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL

Coordenação de produção:	Rodrigo Santos de Faria
Capa:	Rodrigo Santos de Faria
Imagem da Capa:	Mapa do Brasil com a identificação dos municípios com mais de 20 mil habitantes, respectivamente, nos anos 1940, 1960 e 1980. Fonte: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

1ª edição: julho de 2011

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO - Editora
Universidade de Brasília - UnB
Instituto Central de Ciências - ICC
Campus Universitário Darcy Ribeiro - Asa Norte
Caixa Postal 04431 / CEP 70904-970
Telefone: +55 (61) 31076630
<http://e-groups.unb.br/fau>

POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL

Laboratório de Estudos da Urbe

LabUrbe-PPGFAU-UnB

Grupo de Pesquisa em História do
Urbanismo e da Cidade

(GPHUC-UnB/CNPq)

e-mail: gphuc.unb@gmail.com

1. Índice ↘
2. Apresentação ↘
3. Prefácio ↘
4. Autores ↘
5. Artigos ↘



1. Índice ↗

Parte A: Política Urbana e Planos diretores no Brasil

Cap. I. Planejamento Urbano no Brasil pós-1988: panorama histórico e desafios contemporâneos p.16 ↘
Benny Schvarsberg

Cap. II. Planejamento e Gestão Municipal: planos diretores - avanços e alertas na implementação p.33 ↘
Heloisa Pereira Lima Azevedo

Parte B: Habitação e Desenvolvimento Urbano

Cap. III. O Estatuto da Cidade entre o Local e o Nacional
Kazuo Nakano p.51 ↘

Cap. IV. Política Nacional de Habitação: programas e resultados p.92 ↘
Alessandra d'Avila Vieira e Mirna Quinderé Belmino Chaves

Cap. V. Mobilidade e Acessibilidade Urbana e Regional, o Papel do Transporte Público na Gestão Municipal p.114 ↘
Claudio Oliveira da Silva

Parte C: Ordenamento Territorial, Política Regional e

Desenvolvimento Municipal

Cap. VI. A Importância da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) para o Desenvolvimento Sustentável Brasileiro p.137 ↘
Júlio Miragaya e Leandro Signori

Cap. VII. Cinquenta anos de Políticas Públicas Federais de Desenvolvimento Regional no Brasil p.168 ↘
Kelson Vieira Senra

Cap. VIII. O debate regional no Municipalismo Brasileiro - (im)possibilidades da cooperação intermunicipal como instrumento de desenvolvimento? p.195 ↘
Rodrigo Santos de Faria



Seção C

Ordenamento Territorial, Política Regional e Desenvolvimento Municipal



O debate regional no Municipalismo Brasileiro – (im)possibilidades da cooperação intermunicipal como instrumento de desenvolvimento?⁵⁴

Rodrigo de Faria ↖

1. Perguntas-problema

Quais foram as discussões e proposições sobre urbanismo e planejamento urbano-regional no âmbito do Movimento Municipalista Brasileiro, especificamente a partir da criação das duas instâncias institucionais municipalista, a Associação Brasileira de Municípios (1946) e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (1952)? É possível para os municípios articular aquilo que é comumente denominado de “peculiar interesse do município”, entendido como categoria fundamental da autonomia local, com os interesses do desenvolvimento regional, pela necessidade que tal desenvolvimento apresenta de se efetivar pela cooperação intermunicipal? (e mais ainda, pela cooperação e articulação na gestão entre os três entes da federação: União, Estado e Município). Qual o limite do “peculiar interesse do município” diante de questões que perpassam temas de interesses de um conjunto de municípios que integram uma determinada região?

As (possíveis) respostas não serão apresentadas ou dissecadas em suas totalidades neste artigo, cujo interesse central passa mais pela explicitação de um processo interpretativo em construção sobre o municipalismo no Brasil, particularmente sobre a questão da cooperação intermunicipal, no que tal cooperação perpassa o planejamento urbano e regional como instrumento de desenvolvimento. Um processo interpretativo que encontra no próprio discurso municipalista das décadas de 1950 e 1960, os elementos técnicos e políticos para enunciar contraposição ao que se caracterizou como defesa intransigente da autonomia como categoria da “competição entre cidades”, preconizado no planejamento estratégico de cidades,

⁵⁴ Parte da pesquisa para este artigo integra o Projeto Urbanismo e Planejamento Urbano Regional no Movimento Municipalista Brasileiro (1946-1964/1964-1979), financiado pelo CNPq.



no caso brasileiro, sobretudo a partir da década de 1990. Autonomia construída no discurso da individuação, justificada pela criação de uma "marca-cidade", de uma "unidade-identidade" única, específica, "imagem-cidade" que só se reconhece em si mesma. Distinta, portanto, de outras "unidades-identidades", por isso em competição pelas melhores "oportunidades" de inserção desta "imagem-cidade" no fluxo internacional pós-fordista de (re)produção do capital.

Aquelas três questões iniciais estão aqui formuladas, portanto, para reforçar uma crença fundamental para o desenvolvimento equilibrado dos municípios brasileiros - dubiamente enunciado como pergunta no subtítulo do artigo: "(im)possibilidades da cooperação intermunicipal como instrumento do desenvolvimento?" - que é aquela que necessariamente passa pelo desenvolvimento regional, portanto, pela necessidade de articular no mesmo projeto político, tanto a autonomia local, quanto a cooperação intermunicipal. Autonomia local e cooperação intermunicipal não podem significar contraposição conceitual nos processos de planejamento urbano-regional das municipalidades brasileiras. Nesse sentido, o caráter dúbio do subtítulo se desfaz, demarcando não apenas a possibilidade do desenvolvimento regional, mas a necessidade para o pleno desenvolvimento municipal pela cooperação intermunicipal e inter-regional.

Exemplos dessa condição "possível" e "necessária" (ainda que passíveis de críticas, considerações para continuar seu aprimoramento) estão nas políticas regionais elaboradas pelo Governo Federal brasileiro (na Gestão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva), no âmbito do Ministério da Integração Nacional em sua Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, particularmente a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Política Nacional Ordenamento Territorial (PNOT), integrantes do "Programa de Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial". Um programa que tem como objetivo, segundo o informe do próprio Ministério da Integração Nacional,

"articular as ações de instituições federais, estaduais e locais na implementação das políticas de desenvolvimento regional e ordenamento territorial a fim de buscar a redução das desigualdades regionais e promover a ativação dos



potenciais da rica diversidade social, econômica e social do território. O planejamento e a implementação dessas ações são orientados conforme as escalas territoriais nacional, macrorregional, mesorregional, microrregional e intra-urbana⁵⁵.

No caso específico da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a metodologia de trabalho utilizou dados básicos existentes que foram extraídos dos censos demográficos do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) no período 1991-2000, e das análises dos Produtos Internos Brutos (PIB) municipais, elaborados pelo IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas). Conforme o Documento "Política Nacional de Desenvolvimento Regional - Sumário Executivo",

As variáveis procuram exprimir padrões e dinâmicas recentes da distribuição da população no território; características da população no que tange a rendimento médio, local de residência (rural ou urbana) e nível de educação; e dinamismo econômico, captado por meio da variação do PIB per capita.

Os dados de rendimento foram ajustados em termos de paridade de poder de compra, por meio de ponderação pelo custo relativo da cesta básica da capital do estado considerado, ou, quando tal dado não era disponível, por indicador de capital de estado próximo, com padrão de custo de vida semelhante. Os dados foram agregados por microrregião, escala considerada a mais adequada para os propósitos da análise.

Os indicadores de dinamismo foram obtidos pela média geométrica do crescimento do PIB per capita dos triênios 1990 - 1993 e 1999 - 2002 de cada município, posteriormente agregados em microrregiões, conforme definidas pelo IBGE. Os indicadores de renda pessoal e de crescimento de produto foram espacializados, individualmente e de forma conjugada, dando origem aos cartogramas e suas tabelas associadas⁵⁶.

Da análise e produção das informações a partir dos referenciais originados no IBGE e IPEA ocorreu a elaboração da "Tipologia Microrregional" da PNDR (mapa abaixo da tipologia), caracterizando

⁵⁵ Disponível no sítio eletrônico do Ministério da Integração Nacional Pesquisa realizada dia 04/02/2010 (<http://www.mi.gov.br/programas/desenvolvimentoregional/index.asp>).

⁵⁶ Disponível no sítio eletrônico do Ministério da Integração Nacional Pesquisa realizada dia 04/02/2010 (<http://www.mi.gov.br/programas/desenvolvimentoregional/index.asp>).



no mapa especificamente as “Tipologias sub-regionais” conforme os níveis de renda versus níveis de variação do PIB.

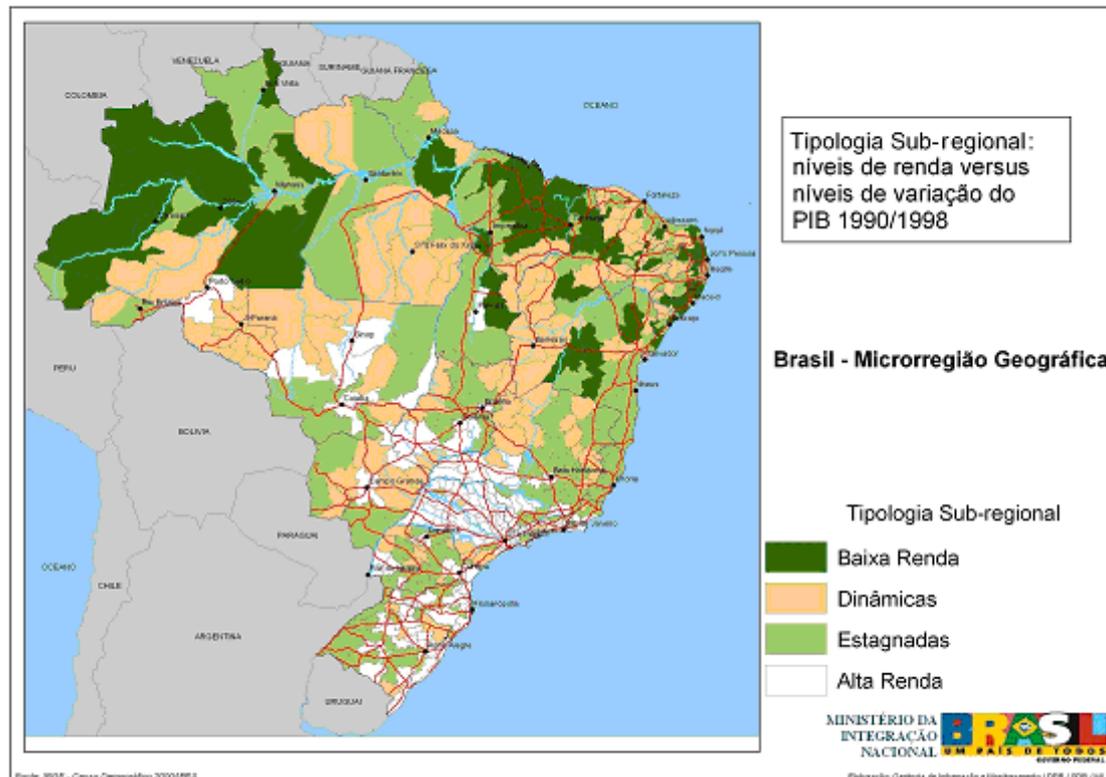


Imagem 1. Disponível no sítio eletrônico do Ministério da Integração Nacional (<http://www.mi.gov.br/programas/desenvolvimentoregional/index.asp>). Pesquisa realizada dia 04/02/2010

O mapa é explícito ao apontar - confirmando resultado de pesquisas realizadas ao longo de décadas - uma histórica concentração da sub-tipologia “Baixa Renda” nas regiões Norte e Nordeste do Brasil⁵⁷, porém avançando metodologicamente ao reconhecer que o território nacional não se caracteriza pela homogeneização de dinâmicas sócio-econômicas, apontando a existência de estruturas sub-regionais “estagnadas” em todas as macrorregiões do País - oposição conceitual importante ao já desgastado binômio interpretativo norte-nordeste pobre (baixa dinâmica sócio-econômica) sudeste-sul rico (elevada dinâmica sócio-econômico), com a região

⁵⁷ Conforme análise de Tânia Bacelar e Antonio Galvão, “é neste espaço [referencia aos baixos níveis de adensamento de extensas áreas nessa porção do território nacional] que se encontram as áreas de ocupação menos densas, notadamente no Norte e Centro-Oeste e em parte do Semi-Árido nordestino, cuja ocupação se associa a baixa capacidade de absorção de mão-de-obra ou ao baixo dinamismo das atividades ali localizadas ou ainda a sua tardia ou deficiente integração às áreas mais dinâmicas do país BACELAR; GALVÃO, 2004:p.36).



centro-oeste entre ambas, caracterizada aqui incipientemente com "área de transição" (cujo dinamismo econômico está fortemente associado às fronteiras agrícolas, particularmente o Estado do Mato Grosso) - ainda que já seja possível integrar a região Centro-Oeste nos mesmos padrões de concentração de taxas de urbanização das regiões Sul e Sudeste (BACELAR; GALVÃO, 2004:39).

No entanto, não deixa de reconhecer que historicamente no Brasil produziu-se uma macro-concentração dos investimentos públicos federais (em infraestrutura voltada à consolidação da produção industrial) nas regiões sul-sudeste, particularmente na porção territorial do Estado Brasileiro entre as Regiões Metropolitanas (RMs) do Rio de Janeiro e São Paulo (com clara predominância para a RM de São Paulo) ao longo do século XX, especificamente entre 1950 e 1970, caracterizando-a em grande parte da sua poção territorial como de "alta renda" (fortemente marcadas pelo seu complexo e diversificado mercado produtor e também mercado consumidor) - ainda que nesta mesma área do território existam áreas "estagnadas".

Este aporte de recursos públicos, implementados a partir da segunda metade do século XX, viabilizou-estruturou o primeiro de um conjunto de três ciclos de expansão e desenvolvimento urbano-regional caracterizados pela referida concentração espacial dos investimentos em São Paulo. Segundo Luciano Coutinho, ciclos delineados

"por meio de blocos de investimento público em infraestrutura (...). Cada um dos grandes ciclos de expansão da economia corresponderam políticas regionais urbanas que refletiam a conjuntura de forças políticas, a conjunção de interesses privados e a forma específica de articulação do projeto nacional de desenvolvimento" (Coutinho, 2003: 39).

2. Planejamento Governamental e desenvolvimento regional pós-1950

O primeiro dos ciclos foi definido por Coutinho como "o período Juscelino Kubitschek (1955-1960)", marcado "por um forte impulso ao processo de industrialização nucleado em São Paulo com investimentos



infra-estruturais de integração nacional (em energia e transporte)" e com uma nova política de incentivos aos investimentos no Nordeste mediante a criação da Sudene" (Coutinho, 2003: 39). Todavia, no caso específico da SUDENE, atuação caracterizada, segundo Tania Bacelar de Araújo, pelo abandono de sua "proposta industrializante, mas reformista (...) de uma indústria colada à base de recursos regionais e voltada para atender prioritariamente o mercado nordestino, como propusera Furtado no GTDN" (ARAÚJO, 1993:88). Neste abandono, segundo Araújo, uma marca explícita da integração "às tendências que dominavam o processo mais geral de industrialização do país" (ARAÚJO, 1993:88), cuja "marca" foi aquela concentração nucleada em São Paulo. Neste momento, "o país engata na dinâmica geral do capitalismo mundial pós-guerra e se transforma num dos NIC's (New Industrial Country). Embora o faça num processo interno excludente que ao promover o crescimento da renda a concentrava enormemente" (Araújo, 1993:87).

Os outros dois ciclos definidos por Coutinho (2003) foram, respectivamente, o "milagre econômico" sob coordenação de Delfin Neto (1967-1973), e o último no Governo Geisel, no âmbito do II PND (1974-1978). Segundo Coutinho, o

"ciclo do milagre brasileiro (1967-1973) também reforçou a concentração industrial em São Paulo e, por meio de algumas decisões políticas, buscou oferecer algumas compensações às regiões periféricas (...) sem entretanto, perseguir explicitamente uma política de desconcentração regional, embora houvesse uma preocupação com a integração nacional, expressa em grandes obras viárias" (Coutinho, 2003: 39).

Tal integração foi "desenhada" e elaborada, por exemplo, no "Programa de Integração Nacional", apresentado em setembro de 1970, como parte integrante do documento geral "Metas e Bases para a Ação de Governo", contendo não somente o referido "Programa de Integração Nacional", como também o "Programa de Integração Social", cujo eixo de atuação deveria constituir, segundo o próprio documento geral, "importante instrumento de formação, no Brasil, de uma sociedade economicamente aberta" (BRASIL, 1970:32).



Particularmente no caso do "Programa de Integração Nacional", por estar mais diretamente direcionado às intervenções no *território usado* (principalmente mediante grandes obras viárias), portanto, ao próprio planejamento urbano-regional para promover o "desenvolvimento regional integrado" (BRASIL, 1970:29), tinha como objetivo - além das obras viárias (as duas grandes obras viárias apresentadas no documento foram a Transamazônica e a Cuiabá-Santarém. Imagem 2) -, como indicado no Decreto-lei 1.106/70, a colonização e a reforma agrária em faixa de terra de até dez quilômetros de cada lado das duas rodovias mencionadas (BRASIL, 1970:30).

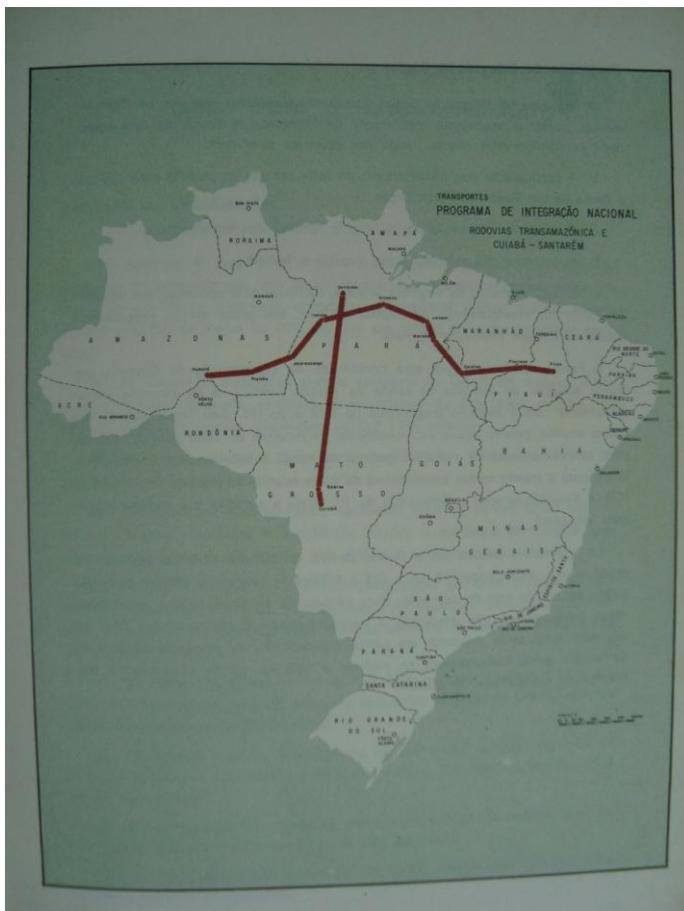


Figura 2. BRASIL, Presidência da República. "Metas e Bases para Ação de Governo - Síntese". Brasília: Serviço Gráfico do IBGE, 1970.

Em relação ao aspecto político do planejamento, no seu conjunto o "Metas e Bases para Ação de Governo" foi estruturado mediante discurso crítico ao processo de planejamento ocorrido no período anterior ao golpe militar de 1964 (o documento não fala em "golpe", mas em "revolução", o III Governo da Revolução), justamente o



momento histórico que marca o “arco temporal” do primeiro ciclo: 1946-1964. Segundo apresentação do documento geral, foi período marcado pela

“proliferação antes de 1964, de planos não executados; do irrealismo e ausência de objetividade de certos programas e projetos elaborados em alguns setores, mesmo em época mais recente; e do descompasso entre a elaboração de projetos e a sua implementação, em determinados órgãos, dando-se a impressão de excesso de planos pela insuficiência de execução” (BRASIL, 1970).

Assumindo a hipótese de que a crítica pela “proliferação antes de 1964, de planos não executados” estava direcionada aos governos federais democráticos que se sucederam entre 1946 e 1964, é possível considerar que tais acusações deveriam atingir os dois grandes Planos Governamentais e um Programa desenvolvidos entre 1946-64: o Plano de Metas (1956-1961), o Programa de Estabilização Monetária (1958-1959) e o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico (1963-1965), este elaborado por equipe chefiada por Celso Furtado. Talvez até uma crítica mais direta ao próprio “Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico”, considerado por parte da historiografia econômica como um plano que fracassou (Macedo, 2003), pela própria conjuntura política em relação ao Governo Goulart em 1964 (ou antes, desde a renúncia de Jânio Quadros em 1961), mas sobretudo por um fracasso anterior à crise política, um fracasso da economia nacional. Segundo Roberto Macedo,

“se comparadas as metas estabelecidas pelo referido Plano para o ano de 1963 com os resultados que esse ano apresentou, pode-se ver que o fracasso foi enorme, tanto no que se refere ao incentivo ao desenvolvimento econômico como na parte concernente ao combate ao processo inflacionário” (Macedo, 2003:61).

No entanto, se economicamente o país já vivia uma conjuntura negativa, sobretudo a partir de 1962, com um crescimento econômico relativamente menor (aproximadamente entre 3,4% e 5%) em relação ao período de euforia entre 1957-1961 (com o PIB em média de 6,9%), e



forte elevação do nível de preços (taxa de 51%), politicamente o cenário não era também muito diferente, o que conjuntamente (economia e política, mas não somente, pois fundamental considerar a complexidade demográfico-social-urbano-industrial brasileira neste período) reforçava a "condução do país" ao Golpe de 1964. "Condução" que pode receber uma explicação mais elaborada deste processo na interpretação de Benício Schmidt: as "contenciosas relações entre um executivo reformista e um legislativo extremamente conservador trouxeram o sistema político a ponto de um inteiro colapso ao final de 1963" (Schmidt, 1983:101); este autor considera também - assim como Roberto Macedo (2003) - que a conjuntura inflacionária (e outros fatores) teve papel relevante na desestruturação econômica e política nacional.

Cenário nacional que, após o Golpe, e já em agosto de 1964, "produziu", pelo lado da reestruturação da economia o "Plano de Ação Econômica do Governo" (PAEG, encaminhado ao Congresso em agosto de 1964 e publicado em novembro do mesmo ano) e, pelo lado das questões urbano-regionais (não desconsiderando as devidas implicações econômicas que estas questões tinham no âmbito do planejamento governamental federal), o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

No caso específico do PAEG, segundo Celso Martore, ele representou a formulação de "uma política econômica capaz de eliminar as fontes internas de estrangulamento que bloqueavam o crescimento da economia" (MARTORE, 2003:71-72), sobretudo ao definir como objetivos básicos do "Programa de Ação", a contenção do processo inflacionário, a aceleração do desenvolvimento econômico, assim como a proposta de "atenuar os desníveis econômicos setoriais regionais e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida" (BRASIL, 1964:15).

Por outro lado, não foi um plano de caráter exclusivamente econômico no sentido mais específico possível do termo. Tanto que na segunda parte - entre os "Instrumentos Gerais de Ação" -, consta a "Política Habitacional" (Capítulo XII), e na quarta parte - denominada "Desenvolvimento Social e Valorização Regional" (pelo



Capítulo XXIV) -, consta a "Necessidade de Integração dos Planos Regionais" e "Principais Programas Regionais".

No entanto, pelo documento informativo do PAEG, ao explicitar a necessidade de definir que os planos de desenvolvimento regional sejam formulados dentro do contexto de um programa de desenvolvimento nacional, necessidade "que se acentua quando atentamos para a multiplicação de organismos regionais (...) e comissões de planejamento estaduais" (BRASIL, 1964:225-226), reconheceu-se que

"a maximização da taxa de crescimento econômico, a curto prazo, pode exigir concentração de investimentos nas regiões de mais rápido progresso, onde a presença de economias de escala e economias externas assegurariam maior rentabilidade do investimento" (BRASIL, 1964:225).

E quais seriam as tais "regiões de mais rápido progresso"? Corroborando com a noção dos "ciclos" apontados por Coutinho (2003), esta região de mais rápido progresso estava no Sudeste do país, particularmente São Paulo, que do ciclo do milagre brasileiro (1967-1973), considerado o segundo ciclo de desenvolvimento, também recebeu reforço pela concentração industrial.

Em relação ao "sistema" BNH/SERFHAU - particularmente a atuação do SERFHAU -, para manter a análise no eixo da problemática econômica (não é certamente o único eixo de análise desse sistema), é oportuna a avaliação realizada por Hamilton Tolosa, para quem "a produção dos Planos Locais não é condição suficiente para caracterizar a existência de tal política" (TOLOSA, 1978: 42). Uma crítica explicitada mediante argumentos importantes, entre eles, a desvinculação entre os Planos Locais e o planejamento macroeconômico do Governo Federal, assim como, a concepção da cidade como organismo autárquico em descon sideração de possíveis articulações com outras cidades e regiões, levando a situações conflituosas entre cidades de uma mesma região (prenúncios da lógica da "guerra fiscal" em defesa de um "neolocalismo não cooperativo"?).

Por outro lado, o próprio Tolosa reconhece uma mudança, ou o que ele denominou de "reformulação na concepção e no planejamento urbano" no Brasil - já no contexto final da década de 1970 - como



marca importante daquele que seria o último dos grandes planos governamentais (no contexto dos governos democráticos e autoritário-militar) desde a redemocratização de 1946: o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento). Para Benício Schmdit, o II PND caracterizou-se por uma "completa política baseada sobre a idéia de combate aos desequilíbrios entre as diferentes regiões, para criar uma ordem capitalista mais integrada" (Schmdit, 1983:109). Ainda segundo Schmdit, é neste contexto do II PND, quando da criação da "Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana" (CNPNU) em 1974, que a política urbana brasileira teve seu arcabouço terminado, após passar também pela criação das Regiões Metropolitanas em 1973, no âmbito do já referido Programa "Metas e Bases para a Ação de Governo", publicado em setembro de 1970.

A CNPNU é certamente um marco importante que "fecha" (não significa a inexistência de outros encaminhamentos no período posterior⁵⁸, sobretudo o que se processou ao longo da década de 1980 até a Constituição de 1988, com o Capítulo sobre Políticas Urbanas) toda uma conjuntura de planejamento governamental brasileiro inicialmente direcionado para o desenvolvimento macroeconômico⁵⁹, mas que também já avançara entre as décadas de 1940, 1950, 1960 e 1970 na implementação de políticas urbanas para o desenvolvimento dos municípios e regiões do país. Segundo Celso Lafer,

"a partir da década de 1940 várias foram as tentativas de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira. Entretanto, o que se pode dizer é que elas foram mais propostas como é o caso do relatório Simonsen (1944-1945); mais diagnósticos como é o caso da missão Cooke (1942-1943); mais esforços no sentido de racionalizar o processo orçamentário como é o caso do Plano Salte (1948); O período de 1956-1961, no entanto, deve ser interpretado de maneira diferente pois o Plano de Metas, pela complexidade de suas formulações e pela profundidade de seu impacto, pode ser

⁵⁸ Com a criação, por exemplo, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano pelo Decreto n. 83.355 de 20 de abril de 1979, que extinguiu a CNPNU e criou o referido Conselho, vinculado ao Ministério do Interior.

⁵⁹ Políticas importantes, ainda que necessária a crítica aos seus encaminhamentos, pela orientação concentrada na região SUDESTE do processo de desenvolvimento econômico-urbano



considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental” (Lafer, 2003:30).

Uma conjuntura complexa e com distintas experiências de planejamento governamental, distintos também os momentos da história política nacional, desde o próprio “Plano de Metas” (1956-1962) no Governo JK, passando pelo “Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social” - ambos no período da redemocratização 1946-1964 -, até adentrar no regime militar com vários outros planos: o “Plano de Ação Econômica do Governo” (PAEG/1964-1966) desenvolvido por Roberto Campos, como Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, passando pelo “Plano Estratégico de Desenvolvimento” (PED/1968-1970), e os PNDs (o I - entre 1972/1974 - e o II - entre 1975/1979, sobretudo o segundo, época de atuação da CNPU).

3. Municipalismo no Brasil: centralização-descentralização, agrarismo-industrialização na (contraditória?) construção do Estado (responsável pelo planejamento) Nacional

É todo esse contexto de ação governamental para implementação do planejamento como instrumento para o desenvolvimento - como já dissera Betty Mindlin, “um modelo teórico para a ação” (MINDLIN, 2003:7) -, que perpassou o arco temporal do conjunto daqueles três ciclos de desenvolvimento que interessa como conjuntura (quicá estrutura) de abordagem da questão do desenvolvimento regional e intramunicipal no âmbito do Movimento Municipalista brasileiro. Sobretudo em relação ao que este desenvolvimento deveria passar pela cooperação intermunicipal, como propugnado pelo discurso Municipalista dos anos 1950 e 1960 - ou mais precisamente a partir do ano de 1946, com a “Constituição Municipalista” e a criação da Associação Brasileira dos Municípios, marcando certa (re)construção do próprio Municipalismo em suas orientações programáticas.



Uma (re)construção, pois os debates sobre os interesses e autonomias (ou a perda dessa autonomia) locais estão em construção e discussão no Brasil desde os tempos Coloniais⁶⁰, mas sobretudo desde a Constituição de 1824⁶¹, passando pela Lei de 1º de Outubro de 1828⁶², pelos “intérpretes do municipalismo” ainda no século XIX (Tavares Bastos - autor de “A Província”, de 1870 -, Cortines Laxe - autor de “Regimento das Câmaras Municipais ou Lei de 1º de Outubro de 1828”, publicado 1885 -, e Carneiro Maia - autor de “Estudos sobre Administração Municipal”, de 1883), transcorrendo durante toda primeira metade do século XX, culminando na grande mudança/inflexão dessa (re)construção: a Constituição de 1946.

Nesse longo processo histórico desde o século XIX, um dos períodos mais negativos para a premissa da autonomia dos poderes locais (distintamente em relação às provinciais - que no jogo político do Brasil Imperial produziu uma “acomodação” das elites provinciais federalistas em sua autonomia para conduzir suas respectivos territórios) teve início com a Lei de 1º de Outubro de 1828. Conforme o texto da própria Lei, no capítulo que trata do TÍTULO II - Funções Municipaes, Art. 24, “As Camaras são cooperações meramente administrativas, e não exercem jurisdição alguma contenciosa” (Laxe, 1885:72), que na interpretação de Cortines Laxe resulta numa “liberdade nos actos de pura e simples administração; dependência tanto quanto era necessária para prender as municipalidades ao corpo social como órgão dele” (Laxe, 1885: XXIII).

Para Miriam Dolhnikoff,

⁶⁰ Referências importantes sobre o período colonial da história brasileira: “Modos de Governar - idéias e práticas políticas no Império Português, séculos XVI a XIX”. Organizado por Maria Fernanda Bicalho e Vera Lúcia Amaral Ferlini, foi publicado em 2005 pela Editora Alameda; “O Governo dos Povos”, organizado por Laura de Mello e Souza, Junia Ferreira Furtado e Maria Fernanda Bicalho, foi publicado em 2009, também pela Alameda. Sobre o período imperial, é fundamental o trabalho de Miriam Dolhnikoff, “O Pacto Imperial - origens do federalismo no Brasil”, publicado em 2005, como primeira reimpressão.

⁶¹ Não considerando obviamente a “força” das Localidades durante o período colonial. Constituição de 1824 - CAPÍTULO II. Das Camaras. Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao24.htm (pesquisa realizada dia 14/05/2010)

⁶² Título II, Funções Municipaes, Art. 24. As Camaras são cooperações meramente administrativas, e não exercem jurisdição alguma contenciosa. In: LAXE, 1885:72



“as Câmaras de 1828 tinham atribuições bastante limitadas. Cabia a elas administrar a cidade ou a vila, prestando contas ao conselho de província. Não podiam decidir livremente quer sobre a arrecadação de impostos, quer sobre sua aplicação. Tornaram-se, portanto meros agentes administrativos” (Dolhnikoff, 2005:86).

Uma situação que supostamente mudaria pouco tempo depois, no Período Regencial (1831-1840), este marcadamente um período em que se configurou no Brasil um regime descentralizado, construído no bojo das reformas liberais da década de 1830 - particularmente a partir o Ato Adicional de 1834, quando “a competência do governo central e dos governos provinciais foi dividida constitucionalmente” (DOLHNIKOFF, 2005:17).

Todavia, como mencionado, supostamente mudaria, sobretudo por se constituir uma autonomia das províncias e não (ou uma condição de submissão restritiva às províncias) das municipalidades, evidenciando o próprio embate político entre as elites nacionais (uma parte na defesa pela federação - neste caso pelos liberais como Diogo Antonio Feijó - e outra pela centralização) na estruturação do Estado Nacional. E ainda conforme Dolhnikoff, o que possivelmente pode indicar uma contradição, qual seja, certa inviabilização da noção de autonomia, estava no próprio projeto liberal:

“sua concepção de federalismo incluía alguma autonomia municipal, no âmbito maior da autonomia provincial (...) os liberais nutriam pelas Câmaras um profunda desconfiança, pois qualquer autonomia devia se dar no interior (...) da unidade nacional” (Dolhnikoff, 2005:86).

Até o momento em que ocorreria a já referida mudança/inflexão do municipalismo no Brasil, mediante (re)construção de sua estrutura programática pela Constituição de 1946, a “Constituição Municipalista”, somente com a instauração da República na década de 1890, é que o município no Brasil teria, de certa forma, restaurada sua autonomia, inclusive por deliberação dos próprios Estados (antigas Províncias). É o caso do Estado de São Paulo, como explicitado nos “Decretos e Resoluções do Governo Provisório do Estado de São Paulo” publicado em 1913 (sobre o período de 18 de



novembro de 1889 a 17 de outubro de 1890), particularmente o Decreto n. 13 de 15 de janeiro de 1890. O texto do Decreto é explícito ao enunciar o

“etorpecimento e a penúria da vida econômica do município pela tutela administrativa, exercida por mais de século. Condição desfavorável aos poderes locais que não pode prescindir - conforme as proposições do Decreto n. 13 - da urgente necessidade de emancipar os municípios, confiando-lhes a faculdade de promover seus próprios negócios, assim como, a compreensão de que somente a descentralização pelo estabelecimento da autonomia municipal, conseguirá despertar as energias locais” (SÃO PAULO, 1913:17).

Conjuntura histórica que culmina com aquela mudança/inflexão delineada pela Constituição de 1946, quando, segundo Marcus Melo

“o municipalismo ressurgiu com um apelo doutrinário espetacular, vindo a ter forte apelo na Constituição”. Ainda conforme Melo, “não seria exagerado supor que se buscou, em larga medida, convertê-lo em mito fundador da segunda República (...) O municipalismo cumpriu o papel singular de reconciliar varguistas e antivarguistas na Constituinte de 46 (...) Ele incorporava, a um só tempo, a ideologia rural salvacionista do Estado Novo e a crítica ao centralismo e à perda de autonomia das instâncias subnacionais ocorrida no período” (Melo, 2008:49-66).

Talvez aí o “ponto de ruptura” (ruptura aqui como *uma nova origem* da efetiva inclusão do município na estrutura do Estado Nacional) na construção (pouco efetiva na necessária e contínua articulação entre Estados, Municípios e União) do atual “pacto federativo brasileiro”, ainda que marcado (ou “desviado”) por um processo de (re)centralização durante o Regime Militar pós-1964, mas que se consolida na Constituição de 1988, todavia, pelo oposto, ou seja, a forte descentralização.

Se o século XIX representou a desconstrução mais aguda das ações e movimentos que preconizavam a autonomia como fundamento



político do Estado Nacional, ainda que uma autonomia que colocou em contínuo confronto os poderes municipais e os provinciais, o século XX, e mais precisamente a segunda metade do século, marcou um fortalecimento substantivo das instâncias municipais no Brasil. Para ser mais preciso, já no século XIX, a partir da consolidação da República, em sua longa maturação, negociada que foi entre as elites políticas em seus respectivos projetos de federação e centralização monárquica até culminar com a Constituição de 1946. Processo histórico-político que reforça (uma condição-problema para uma melhor investigação) a associação da construção discursiva municipalista com a construção discursiva do Brasil urbano e industrial (em desconstrução do Brasil rural agroexportador) das primeiras décadas do século XX até a consolidação no país do modo de produção industrial e, portanto, da própria urbanização, constituindo assim (ainda que genericamente) a estrutura econômica e social da Nação.

Pensar sobre essa condição-problema, sobre como o municipalismo foi constituído ao longo do século XX, pode produzir uma lógica interpretativa que talvez desfaça (ou amenize) interpretações generalizantes sobre os processos históricos em relação aos períodos democráticos e autoritários do período; generalizações que correm o risco de colocar em profunda e uníssona contraposição os movimentos autoritários centralizadores do século passado com os movimentos de defesa municipalista da autonomia no mesmo período. Não que a contraposição não exista, mas surgem não apenas em tempos históricos distintos, com contextos demográficos, econômicos e sociais também repletos de especificidades.

É preciso, portanto, empreender uma interpretação pelas particularidades desses processos históricos que perfizeram a construção do Estado Nacional ao longo também do século XX. Particularidades que enunciam (possíveis) contradições, como foi a articulação entre agrarismo (associado à ideologia antiurbana na interpretação de Marcus Melo) e o municipalismo, sobretudo pela



“fusão” entre ambos na República Velha, na obra “A Organização Nacional” de autoria de Alberto Torres (Melo, 2008) ⁶³.

Segundo Marcus Melo, uma fusão entre agrarismo e municipalismo que está na base das críticas aos pressupostos federalistas de Tavares Bastos (autor de “A Província”) e de toda a orientação política liberal que fundamentou a Constituição Republicana de 1891, particularmente as que foram apresentadas por Alberto Torres no referido texto “A Organização Nacional”: “para Torres, a instauração do regime federativo no país representou seu desmembramento e a exacerbação do isolamento dos municípios” (Melo, 2008).

Ainda conforme Melo, o trabalho de Torres deve ser interpretado com uma “crítica à não realização plena e à inviabilidade do projeto (utópico) de uma nação construída pela agregação de interesses individuais e grupos de caráter local” (Melo, 2008), defendendo a conformação de um país com vocação agrária, gerida por um Estado centralizado e controlador, tal qual, as proposições de Oliveira Viana em suas críticas ao liberalismo vigente, por “considerar inexistir no Brasil a condição fundamental para um regime democrático, sendo um governo autoritário a solução adequada para um país com as características do Brasil” (Bresciani, 2005: 168).

Partindo da consideração apresentada por Melo, de que o texto “A Organização Nacional” forneceu as balizas ideológicas do ciclo da Revolução de 30, e que a obra de Oliveira Viana está na base ideológica do próprio Estado Novo, pela sua influência na formulação das políticas públicas da era Vargas, particularmente em relação a esse primeiro regime centralizado do século XX é que reforçamos a necessidade de realização da interpretação pelas particularidades.

Nas particularidades podem estar constituídas aquelas (possíveis) contradições, sobretudo pela forte vinculação na interpretação de Marcus Melo, de ambos os autores (Torres e Vianna) com a ideologia antiurbana, pautados em suas narrativas pela defesa do Brasil agrário. Frisamos que a contradição não está na interpretação de Melo, mas no próprio jogo político das elites

⁶³ Para Marcus Melo, o texto “A Organização Nacional” forneceu as bases ideológicas da revolução de 30.



nacionais, portanto, necessárias de interpretação particularizada para sua efetiva compreensão.

Uma dessas contradições, inclusive considerada por Melo, está no que foi a evidente preocupação com a questão industrial pelo próprio governo Vargas desde 1930. O mesmo regime que tem em sua base ideológica pensadores que fundamentam sua interpretação do Brasil pela estrutura agrária como base de consolidação do Estado Nacional, também se constitui por outras orientações e estruturações das instâncias governamentais. Segundo Melo,

“o debate ocorrido na década de 30, em que se alinhavam os críticos das indústrias artificiais por um lado, e os ideólogos da industrialização, por outro, é marcado fortemente, como se sabe, pelo tema do agrarismo introduzido por Torres e Vianna. O processo de urbanização era também visto não só como artificial, mas também como profundamente danoso ao país, intimamente associado à degeneração do caráter nacional, em sua visão” (Melo, 2008)

Não existe, portanto, uma condução uníssona no próprio governo varguista, pelas contraposições da sua base ideológica, explicitadas no que Melo chamou de o debate ocorrido na década de 30, que são, na verdade, o campo das disputas políticas entre as elites nacionais. É o que se pode constatar, por exemplo, com a criação em 1934, do “Conselho Federal de Comércio Exterior” (que tinha entre suas atribuições, a promoção de indústrias nacionais), ou já no Estado Novo, em 1942 com a criação da “Coordenação da Mobilização Econômica”, que tinha entre seus setores, o “Setor de Produção Industrial” (SPI), cujas atribuições eram elaborar a planificação industrial do País, orientar e dirigir o programa de produção industrial, estudar as prioridades na distribuição para a indústria de energia, elétrica, combustível, transporte (Ianni, 1971:50). Conforme Octavio Ianni,

“a Revolução de 1930 representa uma ruptura política e, também, econômica, social e cultural como o Estado oligárquico vigente nas décadas anteriores. Aliás, é o próprio Estado oligárquico que se rompe internamente, pela



impossibilidade de acomodarem-se as tensões e conciliarem-se os contrários pela crise econômica mundial e interna (...) E assim consolidou-se uma vitória importante, ainda que parcial, da cidade sobre o campo. Pouco a pouco, as classes sociais de mentalidade e interesses caracteristicamente urbanos impuseram-se por sobre a mentalidade e os interesses enraizados na economia primária exportadora” (Ianni, 1971:21-22).

Nesse sentido, chamamos atenção para a necessidade de pensar a construção discursiva autonomista municipalista em processos históricos autoritários e centralizadores que são em si distintos na base ideológica, evitando (possível) generalização conclusiva de que o municipalismo não condiz, inexistente, ou ainda, desvincula-se do jogo político nacional nos interstícios centralizadores do século XX. Estado Novo (incluindo o movimento golpista de 1930) e Regime Militar de 1964 não perfazem uma única unidade identitária amalgamada pela centralização política.

Assim sendo, é fundamental analisar, por exemplo, como foram suas ações em relação aos processos de industrialização e urbanização, sobretudo a industrialização (via substituição de importação), no que o modo de produção industrial representou para o primeiro, o Estado Novo, pela noção de nacionalização da produção e desenvolvimento - como um “nacionalismo econômico e capitalismo nacional” (Ianni, 1971) - e, para o segundo, o Regime Militar de 1964, a construção de uma economia monopolista estruturada no capital estrangeiro (Schmidt, 1983).

De um modo geral - e essa foi a grande “marca” da industrialização no Brasil no processo de consolidação monopolista da economia baseada na articulação do Estado com o capital internacional - foi continuamente reforçada a premissa da concentração, particularmente naquele primeiro ciclo de expansão da economia. Neste momento, caracteristicamente pautado pelo investimento em infraestrutura de energia e transporte direcionado para o sistema produtivo industrial, consubstanciando intenso processo de urbanização do Brasil - mesmo que inicialmente atrelado



às áreas de interesse (sudeste do Brasil) dos investimentos deste ciclo.

Processo de urbanização também caracterizado por um conjunto de variáveis associadas às mudanças produtivas e espaciais da economia no país, entre as quais mencionaremos quatro que estiveram (de certa forma continuam) intimamente relacionadas aos debates urbanísticos e de planejamento urbano-regional nos municípios brasileiros a partir da década de 1950: 1. movimento migratório em direção às áreas de atração de mão-de-obra para o mercado de trabalho industrial - e neste movimento não só a relação campo-cidade, mas de cidades de outras regiões do país para a capital paulista e demais cidades da região sudeste -, cuja oferta fora criada pela expansão da indústria resultante dos referidos investimentos⁶⁴; 2. crescimento da população urbana decorrente inicialmente deste movimento migratório e êxodo rural; 3. expansão periférica das cidades que esta migração acarretou, geralmente relacionada à necessidade habitacional deste contingente populacional em crescimento - inicialmente migratório e posteriormente natural -, também transformado em agente de demanda por melhorias na infra-estrutura urbana de transporte público, saúde, educação, lazer, entre outras, nas áreas em expansão horizontal das cidades; 4. intensa especulação imobiliária interessada e associada a esse processo de transformação e expansão física das cidades, sobretudo pelas potencialidades comerciais e econômicas das terras urbanas para loteamentos, muitas configuradas como vazios urbanas à espera de maior valorização.

De todos os municípios da região sudeste do país, São Paulo foi o que mais explícita e intensamente aglutinou este contingente de transformações econômicas e urbanas - mas não unicamente, pois é um processo nacional de mudanças - delineadas a partir da segunda metade do século XX. Nas pesquisas que Paul Singer realizou sobre São Paulo, especialmente aquelas interessadas na interpretação das relações entre a economia e a urbanização, a lógica da concentração espacial do capital na cidade é ainda mais claramente enunciada.

⁶⁴ Especificamente sobre a urbanização, a economia urbana, o emprego urbano e seus aspectos demográficos podem ser detalhadamente apreciados em dois estudos publicados em ESTUDOS CEBRAP n. 19, 1977: "Emprego e Urbanização no Brasil" de Paul Singer; "Aspectos Demográficos da Urbanização" de Felícia R. Madeira.



Para Singer, o que determinou tal concentração foi a já existência na capital paulista do maior parque industrial do país, consubstanciado, segundo sua análise, no

“grande mercado regional formado pela cafeicultura” que, independentemente do deslocamento da cafeicultura para o norte do Paraná a partir da década de 1940, “continuou fortemente ligada a São Paulo, cuja hegemonia no mercado nacional já não podia ser mais disputada” (Singer, 1987: 124).

É neste contexto de mudanças econômicas determinadas substancialmente pela concentração espacial do capital e da produção, pautados pela infra-estruturação territorial do referido “período Juscelino Kubitschek”, que a população de São Paulo atingiu, já no final da década de 1940, a marca de dois milhões de moradores. Uma cidade caracterizada, segundo Sarah Feldman, pela “intensificação da verticalização, expansão periférica e reestruturação da centralidade”, cujo resultado é apreensível no processo de mudanças da constituição espacial da cidade que perduraria até os anos de 1970 (Feldman, 2005a: 15).

Portanto, uma condição urbana que deve ser problematizada no contexto metropolitano⁶⁵, regional, de articulação e cooperação entre as municipalidades para as soluções dos problemas urbanos comuns, mas que no caso brasileiro está delineado pela ineficiência e inexistências de processos de cooperação intermunicipal⁶⁶ - no caso de São Paulo, que passa (deveria passar) pela cooperação entre os municípios que integram não somente a Região Metropolitana de São Paulo, mas também os Municípios da área urbana expandida até a Região Metropolitana de Campinas (ao longo do eixo das Rodovias Bandeirantes e Anhanguera), e até São José dos Campos (pelo eixo da Rodovia Presidente Dutra), conformando aí uma “urbanização triangular” ao mesmo tempo intensiva-extensiva e dispersa cuja

⁶⁵ Somente o município de São Paulo neste contexto metropolitana conta, conforme dados do IBGE, com uma Estimativa da População em 2009 em 11.037.593 habitantes. Em levantamento do Observatório das Metrôpolis do IPPUR/UFRJ no Censo IBGE, a RM de São Paulo estava no ano de 2000 com 17.852.244 habitantes.

⁶⁶ Convém enunciar o importante trabalho de Sol Garçon, cujo título prenuncia mediante uma indagação uma constatação negativa: “Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?” (GARÇON, 2009).



“amarração” (entre Campinas e São José dos Campos) se faz pela Rodovia D. Pedro.

4. Cooperação Intermunicipal, um pressuposto histórico do municipalismo (oposição ao mito localista do planejamento estratégico e ao neomunicipalismo pós-88)

Por outro lado e para agravar a situação, é ilusão pensar que tal ineficiência e inexistência são exclusividades das grandes concentrações urbano-metropolitanas brasileiras. Perfazem também regiões do *território usado* conformado por cidades médias articuladas às cidades definidas como centro regional, como é o caso da cidade de Ribeirão Preto e sua macrorregião⁶⁷, no interior do Estado de São Paulo. Este caso específico e não único no Brasil será mais detalhadamente analisado neste artigo no que concerne à desconstrução da cooperação intermunicipal pelas elites políticas e econômicas locais em defesa de um discurso competitivo-mercadológico pautada nos pressupostos preconizados pelos arautos do planejamento estratégico de cidades - por exemplo, sobre a implantação do Aeroporto Internacional de Ribeirão Preto, entre outros projetos urbanos que estiveram na pauta das propostas do governo municipal entre 1990 e 2009, na gestão de diferentes Prefeitos.

Neste discurso da competição das cidades no mercado global pela sobreposição econômica de uma cidade sobre a outra, o argumento da defesa dos “interesses do município” são colocados como defesa da sua autonomia. Sua inserção na economia global (gestada à partir da

⁶⁷ Caso particular em que pensar a Cooperação Intermunicipal para o desenvolvimento regional deve extrapolar não somente os limites jurídicos dos municípios de um mesmo Estado, mas necessariamente pensar uma macro-região sócio-econômica conformada também pelas cidades de Uberaba e Uberlândia no chamado “triângulo mineiro” (Estado de Minas Gerais), articuladas fisicamente à Ribeirão Preto por importante rede viária nacional (Rodovia Anhanguera-BR 050) e aérea, neste caso, um sistema de aviação regional com conexão nacional e internacional, que está vinculada e polariza numa extensa e densa rede urbana de cidades médias e pequenas - são exemplos as cidades de Franca/SP - parque industrial calçadista -, Sertãozinho/SP - pólo industrial sucro-alcooleiro -, Araxá/MG - pólo turístico -, São Carlos/SP - pólo industrial e científico -, Frutal/MG - pólo agrícola -, entre tantas outras.



marca da "individualização" da cidade em determinado contexto: marca cultural-patrimonial, marca esportiva, marca empresarial, entre outras) deve, portanto, garantir a máxima captação de recursos financeiros - nacionais ou internacionais - para estruturar e garantir a autonomia do município, inviabilizando, pela própria competição, qualquer processo de cooperação intermunicipal para o desenvolvimento local, regional e nacional.

Importante frisar nesse momento que um "risco" considerável dessa lógica mercantil de (promoção) produção do espaço urbano está na inviabilização da ação que garanta tanto a autonomia local, quanto a cooperação intermunicipal - contudo, antes um "risco", mas muito perto de um pressuposto perverso. Entretanto, não se pretende qualquer encaminhamento que abdique da autonomia política e financeira que o municipalismo no Brasil alcançou, sobretudo, a partir da chamada "Constituição Municipalista de 1946". Tanto que é na história da luta municipalista pela autonomia local que o município reafirmou na Constituição de 1988 (Art. 18, Título III, Da Organização do Estado - Da Organização Político-Administrativa) o reconhecimento efetivo desta sua autonomia (sendo indissolúvel), compondo com a União, os Estados e o Distrito Federal a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil.

O que se pretende é a conjunção da organização regional mediante expedientes de gestão articulada às dinâmicas locais, respeitando suas particularidades, sejam elas sociais, culturais, urbanísticas, políticas, econômicas e administrativas, mas que possibilitem arregimentar uma cultura cooperativa intermunicipal para o planejamento regional, assim como uma cultura local para o planejamento urbano. Se ainda hoje no Brasil essas duas "culturas" estão por se forjar em sua concretude, as discussões e encaminhamentos perfazem um longo tempo, remontando, para o caso específico dos debates sobre políticas urbanas e regionais no contexto municipalista, à época da criação da Associação Brasileira de Municípios (ABM, 1946), dos Congressos Nacionais de Municípios Brasileiros (CNMB, 1950) e do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM, 1952). Um debate (interno às instâncias institucionais do Municipalismo Brasileiro) que possibilita



questionar uma defesa intransigente e comprometedora - quiçá equivocada - da autonomia local como ação "fechada" na dimensão intra-urbana do território.

Esse debate (interno às instâncias municipalistas, como é possível constatar na leitura das Revistas da ABM e IBAM) é a melhor enunciação do que está aqui definido como um mito (da defesa da ação) localista do municipalismo brasileiro, pois no âmbito dos Congressos Nacionais de Municípios Brasileiros (e das Cartas Municipalistas resultantes dos Congressos) ou mesmo nas Revistas da ABM e IBAM, o que se verifica é a defesa da articulação regional, da cooperação intermunicipal como instrumento à prática do planejamento local. Portanto, planejamento urbano (intramunicipal, pois não mais restrito à área urbana, da cidade, mas de toda a área do município)⁶⁸ e planejamento regional, como práticas correlacionadas na (contínua) construção da autonomia local e cooperação municipal na condução do desenvolvimento dos municípios na (necessária) oposição à guerra fiscal como (suposto) instrumento do desenvolvimento local - infelizmente enunciada e praticada (a guerra fiscal) pelas elites políticas como "instrumento" de atração de investimentos

⁶⁸ Não faremos aqui maiores considerações sobre o (necessário e importante) debate em relação aos conceitos de "urbano", "região", "zona rural", "cidade" e mesmo "município" que já perfazem os trabalhos desenvolvidos principalmente pelo campo disciplina da Geografia. Debate que considera, por exemplo, as abordagens sobre o meio "informacional" como realizado por Milton Santos, assim como a discussão sobre uma (superada, em meu entender) oposição-dicotomia-contradição entre campo e cidade; afinal, o que pode ser considerado "campo" no contexto do crescente processo de ocupação e transformação do território, quando a própria produção agropecuária (comumente "associada" ao "campo", à "área rural") está fortemente vinculada à produção urbano-industrial, principalmente aquela monocultora e extensiva voltada ao mercado internacional? Nesse contexto, pode existir ainda um "tipo" de separação-distinção física entre pontos dinâmicos dessa produção agropecuária - como a realizada, por exemplo, no Estado do Mato Grosso - e pontos dinâmicos de infraestruturas de circulação internacional dessa produção - como o Porto de Santos, no Estado de São Paulo -, mas certamente não existe essa separação quando se pensa à partir das relações econômicas e produtivas que existem entre esses dois pontos se vinculados à circulação (no espaço abstrato) do capitalismo mundial; isso sem contar a necessária articulação desses dois pontos dinâmicos à uma malha rodo-aérea (física, portanto) que atravessa extensa (e em alguns partes do território, densa) rede urbana que pode fazer parte dessa articulação atuando no processamento industrial da produção agropecuária antes do seu deslocamento ao mercado externo e mesmo interno, respectivamente, pelos Portos ou Centros de Abastecimento, como CEAGESP em São Paulo. A noção de "espaço abstrato" está aqui referenciada na interpretação de Roberto Luis Monte-Mór (MONTE-MÓR, 2008) em artigo sobre a Amazônica na (importante) coletânea "Brasil século XXI: por uma nova regionalização".



financeiros⁶⁹, pautando inclusive o argumento pela (suposta) geração de empregos.

Entretanto, esta geração poder ser, como já analisado por Ana Cristina Fernandes em artigo publicado na Revista Espaço & Debates n° 41,

"considerada desprezível, especialmente diante dos altos custos que estas alterações têm implicado, em termos de retornos fiscais - em vista dos pesados incentivos disponibilizados pelo governo local aos novos investimentos" (FERNANDES, 2001).

Uma alternativa à constante e contínua desestruturação das relações cooperativas intermunicipais não está, nesse sentido, ainda por ser "originada" ou "inventada" como instrumento a reverter as lógicas da competição entre cidades e da guerra fiscal. Tal alternativa já estava presente no próprio discurso municipalista brasileiro (e iberoamericano também), sobretudo em parte importante dos documentos produzidos pelo Movimento Municipalista Brasileiro: as Cartas Municipalistas, resultantes dos Congressos Nacionais de Municípios de Brasileiros, (principalmente os que ocorreram entre 1950 e 1963⁷⁰) organizados pela Associação Brasileira de Municípios⁷¹.

⁶⁹ O que essas mesmas elites políticas que governam as municipalidades não consideram (ou não interesse considerar, desde que na competição entre as cidades - preconizado no "planejamento estratégico de cidades" -, uma cidade adversária seja banida do mapa da locação de investimentos privados interessados em determinado suporte infraestrutural territorial existente para a manutenção da (re)produção contínua do capital) é que os custos sociais da guerra fiscal são muito maiores que seus (supostos) "benefícios".

⁷⁰ Os congressos ocorrem nas seguintes cidades brasileiras: Petrópolis (1950), São Vicente (1952), São Lourenço (1954), Rio de Janeiro (1957), Recife (1959) e Curitiba (1963). Ocorreram outros Congressos, mas esse recorte temporal está vinculado à pesquisa que coordeno e desenvolvo ("Urbanismo e Movimento Municipalista no Brasil: discussões e proposições urbanísticas nos Congressos Nacionais de Municípios Brasileiros, 1946-1964") no Grupo de Pesquisa em História do Urbanismo e da Cidade (GPHUC) na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília.

⁷¹ A A.B.M. surgiu a partir dos trabalhos de uma Comissão Nacional designada em março de 1945 pela Comissão Pan-Americana de Cooperação Municipal da Junta Diretora do Congresso Interamericano de Municípios. No dia 15 de março de 1946 é instalada, no Rio de Janeiro, a Associação Brasileira dos Municípios, responsável decisiva pela rearticulação do Movimento Municipalista pós-1946 e pela implementação do Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, que em seu primeiro evento, na cidade de Petrópolis, define a associação como órgão oficial das municipalidades. Nessa sua condição de representatividade oficialmente deliberada e determinada segundo o texto da Reforma dos Estatutos da Associação Brasileira de Municípios, publicado no Relatório do II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiro - realizado em São Vicente no ano de 1952 -, a A.B.M teria poderes e direitos para



O "Manifesto e Regimento Interno do I Congresso Nacional de Municípios Brasileiros", realizado em Petrópolis no ano de 1950, determinou que as teses apresentadas devessem versar sobre alguns assuntos específicos, entre eles "Agrupamento de Municípios para solução dos problemas regionais". Nas conclusões apresentadas pelos congressistas que estiveram em Petrópolis, duas merecem destaque por conduzirem as proposições da "Carta de Princípios, Direitos e Reivindicações Municipais" (Carta de Petrópolis) que foram aprovadas:

1) "os Municípios brasileiros reconhecem a necessidade de planejamento e consideram-no indispensável a melhor participação da administração municipal nas atividades econômicas, sociais e culturais da comunidade";

2) "É inadiável a elaboração de Planos Diretores Municipais ou Regionais no caso em que se impuser uma solução de conjunto para dois ou mais municípios vizinhos. O Urbanismo não pode mais ser ater ao objetivo de mera reforma de cidades, mas sim ao planejamento regional uma vez que a distinção entre zonas rurais e urbanas não tem sentido senão para o levantamento de informações, perdendo sua razão de ser sempre que se trata de elaborar um Plano Diretor, dentro do qual existe uma inevitável inter-ligação de problemas urbanos e rurais cuja solução de conjunto é preconizada pela doutrina técnica de urbanismo" (ABM, 1950).

Tais pressupostos orientaram as ações da Associação Brasileira dos Municípios - fundada em abril de 1946 - ao longo dos vários congressos que ocorreram no Brasil, especialmente até o Congresso realizado em Curitiba no ano de 1963. Todos os interessados nos problemas municipais construíram importante campo de debates objetivando a implementação das duas recomendações mencionadas. Todas pautadas e apoiadas na regulamentação da autonomia política e financeira determinadas pela Constituição de 1946. O município de

implementar no país o plano organizado e apresentado pela Carta de Princípios, Direitos e Reivindicações Municipais, denominada Carta de Petrópolis, resultante do I Congresso em 1950. Outras informações no artigo "Urbanismo e Municipalismo entre a Associação Brasileira de Municípios (ABM) e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM): a construção institucional do municipalismo brasileiro pós-1946 e os "problemas técnicos" de urbanismo" (Faria, 2009).



Ribeirão Preto, pela iniciativa de seus vereadores, associação de engenheiros, ordem dos advogados e demais profissionais também integrou o movimento nacional arregimentado a partir desta Constituição, consubstanciando suas ações pelos pressupostos municipalistas da Carta de Petrópolis.

Através de requerimento de autoria do Vereador J. C. G. Marques Ferreira, foi criada a Comissão Especial do Plano Diretor de Ribeirão Preto⁷². Essa Comissão foi a responsável pelo convite ao Diretor do Departamento de Urbanismo do Rio de Janeiro (Engenheiro José de Oliveira Reis), para realizar uma consultoria e avaliação dos encaminhamentos do primeiro Plano Diretor de Ribeirão Preto de 1945. Entre as atividades que ele realizou em 1955 a pedido da Comissão Especial do Plano Diretor, uma delas foi norteadas pelas duas conclusões do I Congresso Nacional de Municípios Brasileiros: a palestra "Urbanismo e sua influência no município". Na palestra José de Oliveira Reis afirmou ser necessário:

"planejar todos os atos da atividade humana. Por isso mesmo, o planejamento é, também, uma nova técnica social [...] é isso que se propõe o Urbanismo dentro da nova técnica de planejamento Social. É mais do que dar um bonito plano de cidade no papel e cuja execução fica muitas vezes na aspiração. Vê-se, então, que a arte de construir cidade na sua restrita concepção foi hoje ultrapassada para abranger todo o município e, ir além, estendendo-se por toda a região ecológica" (Reis, 2001: 96-101).⁷³

Deste enunciado, o mais importante a ser reforçado para a discussão aqui delineada, está na compreensão que o engenheiro José de Oliveira Reis fez da própria escala de atuação do que ele denominou de "planejamento social", que é a região ecológica. Ainda que pouco detalhada em sua conceituação, a noção de região ecológica certamente enuncia e reforça a necessidade de não se pensar mais na distinção (já apontada) entre campo-cidade, tendo o município e sua relação com outros municípios a base para o planejamento. E mais ainda, ao apontar para uma dimensão pouco comum (a ecológica), rompe com as limitações comumente determinantes da (quando existente)

⁷² Requerimento 347, apresentado na 157ª Sessão da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, ocorrida no dia 14 de agosto de 1954 (documento manuscrito). Biblioteca da Câmara Municipal de Ribeirão Preto.

⁷³ O texto da palestra de 1950 foi integralmente na Revista Espaço & Debates, Ano XVII - 2001, n. 41.



articulação intermunicipal, quais sejam, a jurídica e a administrativa.

Em região ecológica está o espaço social, que é também político e vinculado às dinâmicas econômicas, das (necessárias e desejadas) trocas equilibradas (recusa ao termo "sustentáveis", desgastado conceitualmente e transformado em instrumental de marketing competitivo) entre as municipalidades, conformando regiões cujas particularidades (sejam elas, geológicas, climáticas, sociais, entre outras) devem fornecer subsídios à implementação de políticas urbano-regionais circunscritas e associadas às diversas "escalas" da ação estatal (no caso Brasileiro: União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

Portanto, do plano nacional de desenvolvimento regional, passando pelo planejamento das regiões metropolitanas (atualmente sob a jurisdição e implementação legal pelos Estados) até o planejamento urbano-regional, não mais pensado como categoria intra-urbano - muitas vezes revestido de individualização e distinção do seu entorno até então denominado (será ainda possível assim denominá-lo?) "campo" -, mas intramunicipal, que é a escala local total "campo-cidade", onde se efetivam as autonomias locais.

Como afirmado anteriormente, que essas intencionalidades não precisavam de uma "invenção", pois já enunciadas e debatidas, é possível constatar tais objetivos em duas ocasiões específicas do debate municipalista iberoamericano. A primeira, no âmbito do Instituto de Estudios de Administración Local, quando as principais questões municipais em suas diversas instâncias foram abordadas na primeira das quatro áreas temáticas do "I Congresso Iberoamericano de Municípios" (cuja denominação mais específica é "Congressos Hispano-Luso-Americano y Filipino de Municípios"), em Madrid no ano de 1955: "Problemas de las grandes concentraciones urbanas desde el punto de vista de la organización administrativa y de la gestión urbanística", coordenada por um importante profissional espanhol, D. Pedro Bidagor Lasarte, à época Jefe Nacional de Urbanismo.

Sua presença no Congresso reforça a importância dos debates urbanísticos no âmbito do Movimento Municipalista Iberoamericano, tanto pelos importantes cargos públicos ocupados em sua trajetória



profissional (jefatura de la sección de Urbanismo de la Dirección General de Arquitectura del Ministerio del Gobierno em 1939, dirección de la oficina Técnica de Reconstrucción de Madrid; Director Técnico de la Comissária General de Ordenación Urbana de Madrid - 1945/1956; Jefe Nacional de Urbanismo - 1949/1956; Director General de Urbanismo del Ministerio de la Vivienda - 1957/1969), quanto pelo importante trabalho urbanístico realizado entre 1939 e 1942, o "Plan General de Ordenación de Madrid", aprovado em 1944 pela Lei de 25 de novembro.⁷⁴

Em seu texto introdutório da temática "Problemas de las grandes concentraciones urbanas desde el punto de vista de la gestión urbanística", publicada nos Anais do I Congresso Iberoamericano de Municípios, Bidagor Lasarte discute uma das questões centrais ao Movimento Municipalista em relação ao planejamento urbano, qual seja, a questão regional, pela cooperação entre as municipalidades. Segundo Lasarte⁷⁵,

"el espacio de influencia del planeamiento urbanístico há pasado, em rápido sucesión, de abarcar primer ola periferia, más tarde, la totalidad de um término municipal; luego, su comarca de influencia. Em seguida se aprecio que si bien el organismo urbano quedaba plasmado dentro dels ámbito comarcal, las vinculaciones entre las diferentes urbes de una región, y de la nación entera, eram tan fuertes que, evidentemente, su desarrollo se condicionada por exigências y limitaciones mutuas, que requerían una visión conjunta y superior, obteníndose así la necesidad de formular planes regionales y nacionales de urbanismo" (Lasarte, 1956: 151)

A segunda das ocasiões ocorreu no II Congresso Iberoamericano de Municípios, realizado em Lisboa no ano de 1959, em texto que José de Oliveira Reis retoma o argumento da necessidade de pensar o planejamento em diversas escalas territoriais - o artigo apresentado é na verdade uma nova versão de um texto apresentado no VII Congresso Interamericano de Municípios da OICI, no Rio de Janeiro em 1958:

"a interdependência existente entre o planejamento local, urbano, suburbano, metropolitano, regional, estadual,

⁷⁴ In: Servicio Histórico do Colégio Oficial de Arquitectos de Madrid

⁷⁵ In: Crónica del I Congreso Iberoamericano de Municípios. Madrid: IEAL, 1956, p. 151.



nacional e internacional, mostra que se, política e administrativamente, há limitações de áreas, na realidade esses limites são ultrapassados no estabelecimento dos planejamentos. Para conciliar os interesses jurisdicionais dessas limitações, tem-se proposto a criação de órgãos planejadores em âmbitos nacionais, estaduais e municipais, que devem manter um íntima colaboração".⁷⁶

No caso específico do texto de José de Oliveira Reis, principalmente a partir da indicação da escala "internacional", permite uma aproximação com as problemáticas atuais dos municípios no contexto daquela referida competição internacional por investimentos. No caso brasileiro, uma competição destrutiva das relações cooperativas e associativas entre as diversas municipalidades de um mesmo Estado, ou ainda, como mencionou José de Oliveira Reis, entre Estados distintos.

No contexto da chamada "guerra fiscal" em que os Estados e Municípios brasileiros estão inseridos, dificilmente a construção de comissões mistas de planejamento poderá ou conseguirá ser instituída. Nesse contexto os interesses coletivos regionais associados às problemáticas comuns (seja ambiental, de uso do solo, habitacional, infraestrutural, de transporte, entre outras) dos municípios pensados na lógica da cooperação intermunicipal, base da própria denominação da organização municipal iberoamericana, qual seja, "Cooperación Intermunicipal", não se efetivarão.

A partir dessas considerações é importante retomar a pergunta (dúbia) do sub-título - "(im)posibilidades de desenvolvimento regional para os municípios Brasileiros?", para afirmar criticamente que serão sim impossíveis se mantidas as mesmas orientações na ação dos poderes públicos locais justificadas (com o argumento) pela defesa da autonomia local e do desenvolvimento do município. A afirmativa crítica aqui será delineada pela análise de um exemplo entre algumas dessas ações no município de Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo, para tentar responder a outras duas perguntas: qual o lugar do Planejamento Regional - como possibilidade de implementação da cooperação intermunicipal - nessa ação? É possível consubstanciar por essa ação algum tipo de cooperação intermunicipal? - a ação aqui

⁷⁶ In: Crônica del II Congresso Iberoamericano de Municipios. Madrid: IEAL, 1959, p. 373.



referida é a Internacionalização do Aeroporto Leite Lopes, que na verdade não está atrelada a uma única gestão, mas é defendida pelas elites econômicas do Município de Ribeirão Preto.

Partindo dessas considerações, reforçamos a pergunta acima para seguir na análise: qual o lugar do planejamento urbano-regional na região de Ribeirão Preto? Não existe este lugar, tanto que a campanha pela internacionalização do Aeroporto Leite Lopes⁷⁷ está totalmente desconectada de qualquer política pública substancial, quanto mais de uma política regional. É pela constatação dessa perene inexistência que adentramos a problemática da internacionalização do Aeroporto Leite Lopes de Ribeirão Preto⁷⁸, explicitando, porém (para que não ocorram críticas desavisadas), que não estamos apresentando posição contrária a *um* aeroporto internacional no município ou (preferencialmente) naquela macro-região Alta Mogiana-Triângulo Mineiro - mencionada em nota de rodapé n.67.

A oposição é a *um* aeroporto internacional na cidade. A discordância pode recair em dois aspectos importantes. O primeiro deles está justamente atrelado à localização do aeroporto em área (na atual conjuntura da expansão física do sistema viário) próxima ao centro de Ribeirão Preto - inclusive uma área interna ao anel viário que há muito tempo foi tomado pelo processo equivocado de implementação de conjuntos habitacionais distantes das áreas centrais, acarretando elevados custos de urbanização aos cofres públicos.

⁷⁷ Conforme matéria publicada no Sítio Eletrônico do Jornal A CIDADE, no dia 16 de dezembro de 2009 (retomando, portanto, a defesa da internacionalização), "A Prefeitura de Ribeirão Preto vai reabrir a discussão com o Daesp (Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo) sobre o projeto para internacionalizar o aeroporto Leite Lopes para cargas e passageiros. A discussão será retomada durante encontro da prefeita Dárcy Vera (DEM) e secretários com o superintendente do órgão, Sergio Augusto de Arruda Camargo, na quinta-feira, na cidade. O promotor regional do Meio Ambiente, Marcelo Pedrosa Goulart, disse nesta segunda-feira que o assunto já está encerrado e que não há mais o que se discutir depois de um acordo fechado no ano passado entre o Ministério Público, o governo do Estado e o Daesp. O documento prevê, dentre outras coisas, que o tamanho da pista fosse mantido." Pesquisa realizada dia 10/02/2010.

⁷⁸ Ainda que atualmente (referência ao ano de 2009) o processo de internacionalização esteja parado, conforme acordo entre Ministério Público, Governo do Estado de São Paulo e DAESP, decorrente também da retirada, por parte do Departamento Aeroviário do DAESP, do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, conforme informação de Hélio Pelissari no sítio eletrônico <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=540431>. Pesquisa realizada dia 10/02/2010.



A implementação da Internacionalização do Aeroporto acarretará (caso exista a retomada desse projeto e sua possível efetivação) ações públicas de expansão da pista de pouso e decolagem, deslocamento (necessário não apenas para a implantação do aeroporto, mas para criar condições habitacionais mínimas) de sub-moradias localizadas no entorno do atual aeroporto, alteração de sistema viário, entre outras. Ações que podem e devem ser feitas independentemente da internacionalização ou não, como o equacionamento da problemática habitacional dos moradores da região do aeroporto.

Por outro lado, para o projeto, obra e operacionalização do porte de um Aeroporto Internacional, é fundamental traçar um programa determinado por variáveis econômicas e regionais inerentes à implementação de uma política econômica relacionada à geração de empregos e, portanto, renda, mediante ampliação das atividades econômicas produtivas de toda a região, desvinculada, entretanto, da lógica da guerra fiscal como "instrumento" dessa ampliação.

A dimensão continental do Brasil deve conferir às ações sobre o *território usado* um caráter de articulação regional, pensadas como instrumentos de cooperação intermunicipal, sobretudo a variável infraestrutural de circulação (um aeroporto) como elemento de (re)conexão de redes urbanas. Condição que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) inicialmente abordada pode representar como parâmetro para condução das diretrizes para o desenvolvimento e ampliação das dinâmicas regionais (coordenadas pelo Governo Federal). Condução pautada na ação pela cooperação intermunicipal, pela cooperação entre Municípios e Estados (caso das Regiões Metropolitanas) e pela cooperação entre Estados distintos através dos Municípios que perfazem uma mesma região administrativa, como é o caso das RIDEs (Regiões Integrada de Desenvolvimento), tal qual a RIDE-Distrito Federal no Brasil⁷⁹ - ainda que pouco efetivas na condução e articulação de políticas públicas interestaduais.

⁷⁹ A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE/DF, criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998 e regulamentada pelo Decreto nº 2.710, de 04 de agosto de 1998, alterado pelo Decreto nº 3.445, de 04 de maio de 2000, para efeitos de articulação da ação administrativa da União, dos Estados de Goiás e de Minas Gerais e do Distrito Federal, é constituída pelo



Chego ao ponto no qual é oportuno apresentar mais especificamente a discordância ao aeroporto internacional na cidade de Ribeirão Preto, pois pensado pelos seus promotores como elemento de transformação (exclusivamente) local, justificado por estes mesmos promotores, como defesa da autonomia do município em relação à acirrada competição econômica que dominam as agendas dos agentes públicos - interessados na inserção competitiva das suas localidades no âmbito do "espaço abstrato do capitalismo mundial" (Monte-Mór, 2004). Não estou nem mesmo adentrando as necessárias considerações urbanísticas que em décadas acarretarão (caso o aeroporto internacional seja um dia implantado) ao entorno da área internacionalizada, pelo próprio processo de crescimento físico da cidade.

A discordância principal está construída pela constatação da incapacidade de pensar o aeroporto como um programa político regional, que envolva municipalidades, empresas, profissionais e a sociedade em geral. O discurso da internacionalização do Aeroporto Leite Lopes recaiu desde o início no argumento equivocado da competição entre as cidades por maiores investimentos. No argumento de que Ribeirão Preto não pode perder o Aeroporto Internacional para cidades vizinhas ou de outras regiões do Estado de São Paulo, como Bauru, construiu-se uma homogeneização discursiva interessada das "elites do crescimento" para os quais

"a cidade é uma máquina de crescimento, a partir da qual pode-se promover uso mais intenso da terra, coletar rendas mais elevadas ou capturar riquezas ali produzidas por aqueles na posição adequada para tanto" (Fernandes, 2001: 296-345).

Entretanto, argumento que reduz drasticamente as possibilidades de crescimento regional, pois não pensado como um programa consorciado de investimento mútuo entre as municipalidades, distante

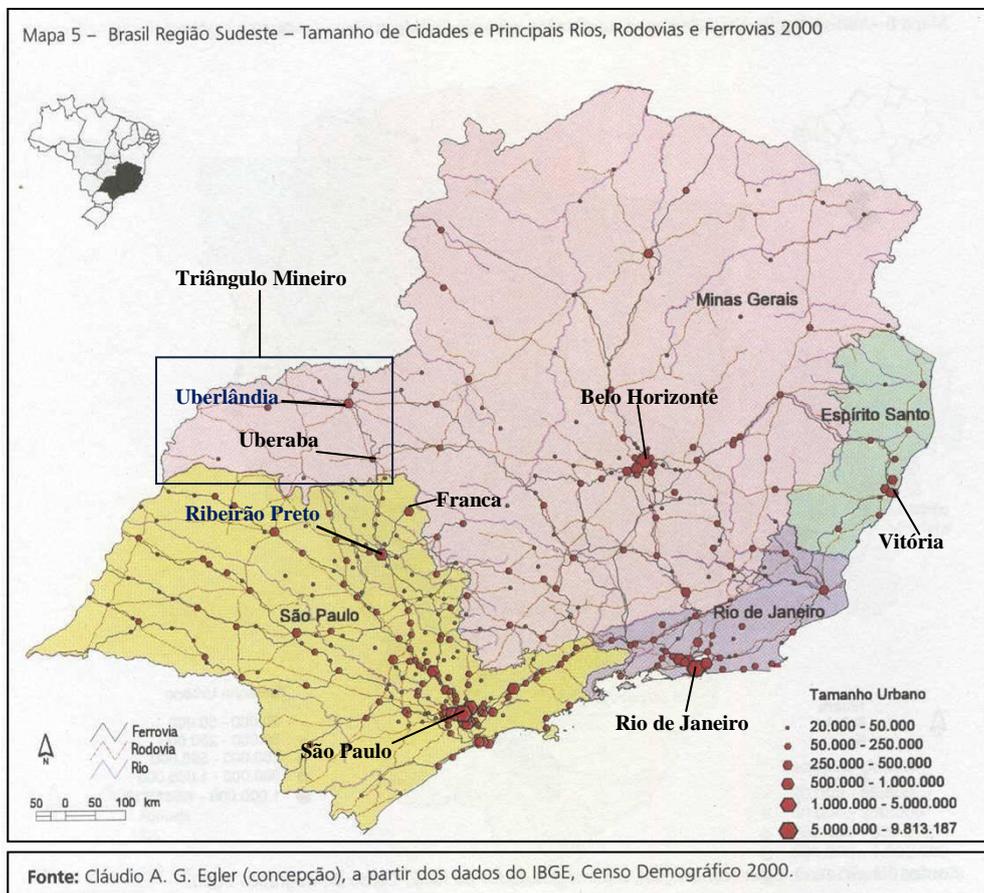
Distrito Federal, pelos municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa, no Estado de Goiás, e de Unai, Buritis e Cabeceira Grande, no Estado de Minas Gerais.

In: <http://www.mi.gov.br/programas/desenvolvimentodocentrooeste/ride/index.asp>. Pesquisa realizada dia 11/02/2010.



da noção de desenvolvimento pautada no binômio competição-crescimento entre os municípios (é o que defendem as "elites do crescimento") de uma mesma região administrativa, ou, como afirmou José de Oliveira Reis lá nos idos de 1955, de uma "região ecológica".

Talvez, e aqui vai uma proposição, um Aeroporto Internacional da Alta Mogiana de São Paulo, que poderia ter Ribeirão Preto como sede articuladora da macrorregião Mogiana-Triângulo Mineiro, com dois pólos regionais - região ecológica quando extrapolados os (limitados) sistemas jurídicos de definição dos limites municipais - de extrema importância para a economia nacional: Ribeirão Preto e Uberlândia.



Duas regiões articuladas por um sistema rodoviário tronco que é a Rodovia Anhanguera/BR-050, entremeadas por sistemas regionais aéreos (Uberaba, São Carlos, Araraquara, Franca), transpostas pelo sistema fluvial do Rio Grande e outras ramificações fluviais, um sistema ferroviário com ramificações nacionais, além de sedes de



importantes sistemas de produção do conhecimento técnico-histórico-biológico que são as universidades, particularmente as públicas⁸⁰.

Porém, as "elites do crescimento" estão estruturas localmente, seus ativos estão nas cidades por elas dominadas politicamente, interessadas na manutenção da competição que degrada economicamente os municípios pela locação de recursos públicos em incentivos para as empresas se instalarem nas municipalidades.

Justificativa para tal posição?

"Com não podia ser diferente, o amálgama que vai reunir os seguimentos dispersos da sociedade local é o argumento tradicional dos novos empregos que as ações da coalizão vão gerar, argumento compreensivelmente de grande apelo entre os trabalhadores, de grande importância, por conseguinte, para a atração destes para a coalizão".⁸¹

O problema é que essas mesmas "elites do crescimento" desconsideram por ingerência ou, o que é mais provável, pelos seus interesses nos benefícios públicos gerados para a implantação de seus empreendimentos privados pagos pelos cofres públicos - IPTU por exemplo -, que os recursos são deslocados dos investimentos em escolas, hospitais, ruas, praças, creches, transporte coletivo. Novos empregos?

"A noção de que o crescimento produz empregos esbarra numa evidência concreta: são as políticas macroeconômicas exercidas na escala geográfica nacional que exercem maior efeito sobre o nível agregado de emprego, malgrado todas as desregulações da vida cotidiana que a escala local vem empreendendo justo com este fim de atrair novos investimentos [...] Alterações significativas no nível de emprego local pode ser considerado desprezível, especialmente diante dos altos custos que estas alterações tem implicado, em termos de retornos fiscais (em vista dos

⁸⁰ Universidade Federal de Uberlândia, Universidade Federal do Triângulo Mineiro/Uberaba, Universidade Estadual Paulista/Franca, Universidade de São Paulo/Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo/São Carlos, Universidade Federal de São Carlos.

⁸¹ Idem, *ibidem*.



pesados incentivos disponibilizados pelo governo local aos novos investimentos)".⁸²

Obviamente que um sistema de engenharia como um Aeroporto não pode ser pensado em termos de custo, mas de investimentos, delineadores da inserção de determinada região num sistema de circulação internacional. Pensado como um sistema macrorregional em que várias municipalidades o integrem jurídico-administrativo-economicamente poderia promover a redução dos gastos públicos que obra de tal dimensão acarreta. Mantida a lógica da competição pela implantação do aeroporto emoldurada pelo discurso estratégico-competitivo que marcou e marca as últimas administrações municipais de Ribeirão Preto, e hoje ecoa pelos discursos inerentes aos mais desavisados (talvez interessados?), tais como a de que "precisamos construir o produto Ribeirão Preto e vendê-lo, com o aeroporto internacional"⁸³, será impossível pensar a exequibilidade de uma política regional de desenvolvimento.

Continuar no caminho que passa pelo interesse em "vender a mercadoria Ribeirão Preto" com projetos como a Internacionalização do Aeroporto Leite Lopes, em nada contribuirá para o crescimento e desenvolvimento integral do Município, para mudança das condições de habitabilidade de parte substancial de moradores ainda locados em favelas ou morando nas ruas da cidade. Eles não são e não serão "pessoas com capacidade de gasto e ansiosas por absorver serviços" como afirmou o Secretário de Planejamento⁸⁴ da gestão Antônio Palocci à época da elaboração de outro projeto urbanístico em Ribeirão Preto: o Vale dos Rios.

Por maiores que sejam os benefícios da implantação do Aeroporto Internacional, eles serão inócuos, pois destituídos de um programa

⁸² *Idem, ibidem.*

⁸³ RUBEL Thomas, diretor-superintendente da Tead Brasil, empresa vencedora da licitação para a construção do terminal alfandegado no Leite Lopes. Informação publicada no Jornal Tribuna de Ribeirão. www.tribunaribeirao.com.br.

⁸⁴ "De nada adianta algumas tentativas de melhora na infra-estrutura que não contemplem uma inversão de tendências e procurem atrair novamente as pessoas (consumidores) para o centro [...] O adensamento de atividades nesses setores realinhará, inequivocamente, a vocação da área. Isso certamente tornará os projetos ali alocados sustentáveis do ponto de vista econômico por atrair pessoas com capacidade de gasto e ansiosas por absorver serviços". Informações que constam de reportagens dos jornais "Jornal Folha de São Paulo, caderno Folha-Ribeirão, 27 out. 2001. e "Tribuna de Ribeirão, 29 mar. 2002".



regional; problema ampliado já que parece inexistir qualquer indicativo nesse sentido. Indiretamente podemos auferir pelas palavras (à época do debate sobre esses projetos) do Presidente da Associação de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Ribeirão Preto - Engenheiro Wilson Laguna -, quão as questões urbanas transcorrem deslocadas do processo de crescimento físico, econômico e demográfico do município, pela inexistência de política urbana municipal:

“após 35 anos de discussão foi aprovada e sancionada a Lei Complementar de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, sendo também aprovada a Lei Complementar do Código de Obras. Esse foi um grande avanço para a cidade e representará maior disciplina para a análise dos processos de viabilidade e aprovação das obras”.⁸⁵

Sendo essa a dinâmica temporal dos encaminhamentos do planejamento urbano, como pensar a possibilidade de um debate para implementação do planejamento regional? Não foram, contudo, 35 anos de falta de planejamento como a imprensa e a maioria das pessoas costumam confirmar. Não existe “falta de planejamento” nas cidades. Nos 35 anos ou, para ampliar a dramaticidade do problema, nos 65 anos que nos separam do Plano Diretor elaborado por José de Oliveira Reis em 1945, a cidade foi cotidianamente transformada por decretos, leis, regularizações interessadas às “elites do crescimento”. O que existe em Ribeirão Preto é o que estou denominando de (des)planejamento. Não é a sua falta, mas a manutenção da especulação (des)interessada do crescimento e suas resultantes: pobreza, enchentes, precariedade habitacional, uma rodoviária precariamente reformada, porém ainda degradada e inadequada para a sobreposição do sistema de transporte municipal, intermunicipal e interestadual, e, por fim, um aeroporto (o atual) totalmente obsoleto, ainda que recentemente tenha passado por reforma e ampliação do terminal de passageiros.⁸⁶

⁸⁵ www.aaaarp.org.br/palavra.php.

⁸⁶ Nada comparado à qualidade de aeroportos dos Municípios de Londrina e Maringá no Estado do Paraná ou Uberlândia no Estado de Minas Gerais, todos com as características de um sistema regional de circulação aeroviária articulados ao sistema nacional e internacional de aeroportos em função das conexões estabelecidas pelas companhias aéreas.



Alguma contradição em terminar apontando a necessidade de se repensar o aeroporto após discorrer e enunciar discordância até aqui? Não, porque o problema não é o aeroporto, ou melhor, sua incapacidade de receber passageiros adequadamente ou de cargas como se pretende inicialmente para a internacionalização. O problema é o planejamento regional, quero dizer, a inexistência dele. É fundamental pensar sim num programa de implementação de um Aeroporto Internacional Intermunicipal a partir de um programa regional de desenvolvimento, constituído por um sistema de gestão intermunicipal, que tenha interação com políticas federais e estaduais⁸⁷ de desenvolvimento regional - novamente referência à atual Política Nacional de Desenvolvimento Regional do Governo Federal.

Um aeroporto que não precisa estar dentro do perímetro urbano do município de Ribeirão Preto efetivado pela simples ampliação da pista de decolagem e pouso. Esse aeroporto deve estar na "região ecológica" que perfaz o município de Ribeirão Preto com os outros municípios. Qual a localização exata para essa obra? Os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) - Estudos de Impacto de Vizinhança (IEV) seguidos de seus respectivos Relatórios de Impacto do Meio Ambiente e Relatório de Impacto de Vizinhança talvez pudessem apresentar uma alternativa locacional, caso os técnicos que elaborarem estes estudos tenham informações, conhecimentos e interesses sobre o planejamento regional, para entenderem a complexidade da definição

⁸⁷ Importante mencionar (intenção destituída de qualquer análise sobre os possíveis aspectos qualitativos) algumas experiências de políticas regionais realizadas no Estado de São Paulo que incorporaram o Município de Ribeirão Preto. O Plano Regional desenvolvido pela Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo em 1978. A Coordenadoria de Ação Regional estava nesse momento sob a responsabilidade da Professora Maria Adélia de Souza, e segundo Jorge Wilhein, Secretário de Estado dos Negócios de Economia e Planejamento à época da elaboração do Plano Regional de Ribeirão Preto, "o Governo do Estado de São Paulo, através da Secretaria de Economia e Planejamento vem implementando a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional - PDUR, aprovado em 23 de janeiro de 1976 pelo Conselho do Governo, cujos objetivos básicos são o controle do crescimento e recuperação de qualidade de vida da Região Metropolitana e a atenuação dos desequilíbrios regionais no território paulista". Ainda segundo Wilhein, o Plano Regional "constitui um instrumento de suma importância à atuação do Conselho de Desenvolvimento Regional da Região Administrativa de Ribeirão Preto". In: WILHEIN, Jorge. Plano Regional de Ribeirão Preto. Governo do Estado de São Paulo - Secretaria de Economia e Planejamento / Centro de Informação Documentária e Coordenadoria de Análise de Dados, 1978.p.VII.



de um "local ideal" para o (aqui anteriormente proposto) Aeroporto Internacional da Alta Mogiana.

Um aeroporto internacional pensado no âmbito de uma política urbana e regional é o que pode contribuir com a geração do desenvolvimento do município de Ribeirão e de toda a região da Alta Mogiana -Triângulo Mineiro. Nesse contexto sou sim favorável à internacionalização desse importante sistema de engenharia de circulação. É nesse contexto que deve ser promovida a autonomia local, pensada como categoria indissolúvel da cooperação intermunicipal, pois ações isolacionistas e localistas em nada beneficiarão os municípios. O discurso municipalista contemporâneo deve subtrair de seu arcabouço o que foi aqui denominada "mito localista", pois historicamente o municipalismo brasileiro e iberoamericano sempre estiveram pautados pela necessidade de pensar o desenvolvimento das localidades como parte fundamental do desenvolvimento regional, pela necessidade de articular administrativamente, urbanisticamente, politicamente e economicamente as municipalidades.

Um município não pode ser pensado politicamente como uma unidade isolada em si mesmo, desvinculado da sua inserção regional (geográfica, social, econômica), pois o crescimento equilibrado das microeconomias locais se substantiva na circulação das pessoas, das mercadorias e do conhecimento, ou seja, nos usos do território vivido e não naquele do "espaço abstrato do capitalismo mundial" (Monte-Mór, 2004), aonde insistentemente pretendem estar as "elites do crescimento" do Município de Ribeirão Preto.

No "espaço abstrato do capitalismo mundial" não existe "lugar" para a cooperação, apenas para a competição. É, portanto, uma questão de decisão política, de política urbana e regional, focada na redução das desigualdades (respeitando suas diversidades) que existem também em regiões dinâmicas da economia e do território nacional.



. Referências Bibliográficas

ABM. Associação Brasileira dos Municípios. "Carta de Princípios, Direitos e Reivindicações Municipais". Rio de Janeiro, 1950.

Araújo, T. B.; GALVÃO, A. C. F. Política Nacional de Desenvolvimento Regional: uma proposta para discussão. In: Limonad, E.; Haesbaert, R.; Moreira, R.. (Org.). Brasil, Século XXI - por uma nova regionalização? Processos, escalas, agentes.. São Paulo: Max Limonad, 2004, v., p. 28-53

Araújo, Tânia Bacelar de. "A experiência de planejamento regional no Brasil". In: Levinas, L; Carleial, L M; Nabco, M. "Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil". São Paulo: HUCITEC/ANPUR, 1993.

BRASIL, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômico. Documentos EPEA, N.1. "Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-1966/Síntese". Brasília, Serviço Gráfico do IBGE, 1964.

BRASIL, Presidência da República. "Metas e Bases para Ação de Governo - Síntese". Brasília: Serviço Gráfico do IBGE, 1970.

Coutinho, Luciano. "O desafio urbano-regional na construção de um projeto de nação". In: Regiões de cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano. Organizadores Maria Flora Gonçalves, Carlos Antônio Brandão, Antonio Carlos Figueiredo Galvão. São Paulo: Editora Unesp: ANPUR, 2003.

Coutinho, Luciano. "O desafio urbano-regional na construção de um projeto de nação". In: Regiões de cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano. Organizadores Maria Flora Gonçalves, Carlos Antônio Brandão, Antonio Carlos Figueiredo Galvão. São Paulo: Editora Unesp: ANPUR, 2003.

Dolhnikoff, M. O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil. 1a.. ed. São Paulo: Globo, 2005.

Faria, Rodrigo Santos de. "José de Oliveira Reis, urbanista em construção: uma trajetória profissional no processo de institucionalização do urbanismo no Brasil (1926-1965/1966)". Tese de Doutorado em História, IFCH-UNICAMP, 2007.



Faria, Rodrigo Santos de. "Urbanismo e Municipalismo entre a Associação Brasileira de Municípios (ABM) e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM): a construção institucional do municipalismo brasileiro pós-1946 e os "problemas técnicos" de urbanismo". Anais do Encontro da ANPUR, Florianópolis, UFSC, 2009.

Feldman, Sarah. "O arranjo SERFHAU: assistência técnica aos municípios/ órgãos de planejamento/ empresas de engenharia consultiva". In: Anais do XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Salvador, 2005b.

Feldman, Sarah. "Planejamento e Zoneamento. São Paulo: 1947-1972". São Paulo: EDUSP/FAPESP, 2005a.

Fernandes, A. C. "Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo". In: *Espaço & Debates*, NERU, n. 41, ano XVII, 2001.

Garson, S. Regiões metropolitanas : por que não cooperam?. Belo Horizonte: Letra Capital, 2009.

Ianni, O. Estado e Planejamento Econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

Lamparelli, Celso M. "Louis-Joseph Lebreton e a pesquisa urbano-regional no Brasil: crônicas tardias ou história prematura". In: *Espaço & Debates - Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, Ano XIV, n. 37, 1994: 90-99.

Lamparelli, Celso M. "O ideário do urbanismo em São Paulo em meados do século XX. O Pe. Lebreton: continuidades, rupturas e sobreposições". In: *Cadernos de Pesquisa do LAP - Série Urbanização e Urbanismo*, n.5, mar-abr/1995.

Lasarte, P. B. "Problemas de las grandes concentraciones urbanas desde el punto de vista de la gestión urbanística". In: *Crônica del I Congreso Iberoamericano de Municípios*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1956

Laxe, J. B. C. Regimento das Camaras Municipaes ou Lei de 1 de outubro de 1828. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1885.

Leme, Maria C. da Silva; Lamparelli, Celso M.. "A politização do urbanismo no Brasil: a vertente católica". In: Anais do IX



Encontro Nacional da ANPUR, volume II, Rio de Janeiro, 2001: 675-687.

Leme, Maria Cristina da Silva. "A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1958-1965". São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999.

Leme, Maria Cristina da Silva. "Os desafios do urbanismo no Brasil: ensino e profissão". in: *Urbanismo em questão*. Denise Barcellos Machado, Margareth da Silva Pereira, Rachel Coutinho Marques da Silva. Rio de Janeiro: UFRJ/PROURB, 2003.

Macedo, Roberto B. M. "Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). In: Mindlin, Betty (org). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 5ª edição, 2ª reimpressão, 2003.

Martone, Celso L. "Análise do Plano de Ação Econômica do Governo". In: Mindlin, Betty (org). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 5ª edição, 2ª reimpressão, 2003.

Mello, Diogo L. de. "Competência do Município". In: *Administração Municipal - Textos Selecionados de Administração Pública - Volume X*. Samuel Haig Jamason (org) Rio de Janeiro: FGV, 1965.

Melo, Marcus André B. C. de. "Municipalismo, National Building e a Modernização do Estado no Brasil". In: "O IBGE na história do municipalismo e sua atuação nos municípios - O pensamento de Teixeira de Freitas e de Rafael Xavier". Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - **IBGE**, Centro de Documentação e Disseminação de Informações. Rio de Janeiro, IBGE, 2008.

Mindlin, Betty (org). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 5ª edição, 2ª reimpressão, 2003.

Monte-Mór, R. L. de M. "Urbanização e Modernidade na Amazônia Contemporânea. In: LIMONAD, E.; Haesbaert, R.; MOREIRA, R. *Brasil, século XXI - por uma nova regionalização*. São Paulo, Max Limonad, 2004, p.112-122.

Reis, J. de O. "Planejamento Urbano e Planejamento Regional - sua interligação". In: *Crônica del II Congresso Iberoamericano de Municipios*. Madrid: IEAL, 1959.



Reis, J. de O. "Urbanismo e sua influência no município". Revista Espaço & Debates, NERU, n.41, p.96-101 Ano XVII - 2001.

SÃO PAULO. "Decretos e Resoluções do Governo Provisório do Estado de São Paulo" (período de 18 de novembro de 1889 a 17 de outubro de 1890). SÃO Paulo. Typ. Oficial, 1913.

Schmidt, Benício Vieira. "O Estado e a Política Urbana no Brasil". Porto Alegre: EdUFRGS, 1983.

Singer, Paul. "Economia Política da Urbanização". São Paulo: Brasiliense, 1987.

Tolosa, Hamilton C. "Política Urbana e Redistribuição da Renda". In: Toledo, A. H; Cavalcanti, M. "Planejamento Urbano em Debate". São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

Villaça, Flávio. "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil". In: O processo de urbanização no Brasil. Deáb, Csaba, Cshifler, Sueli R, organizadoras. São Paulo: EDUSP/FUPAM, 1999: 171-243.



“Ao longo de toda a década, seguiram-se outras propostas de políticas nacionais relacionadas às urbanas e regionais, a exemplo das de habitação, mobilidade urbana, saneamento, resíduos sólidos e de ordenamento territorial, cada uma em distintos estágios de formulação, aprovação e implantação. Todo esse esforço corresponde, sem dúvida, a uma retomada da atuação do Estado Nacional sobre políticas urbanas e regionais.”

Fragmento do Prefácio escrito por Marília Steinberger

POLITICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL



 Universidade de Brasília
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo



Laboratório de Estudos da Urbe
LabUrbe-PPGFAU-UnB

Grupo de Pesquisa em História do Urbanismo e da Cidade
(GPHUC-UnB/CNPq)