

# Desenvolvimento econômico e social no território brasileiro: a expansão metropolitana e a Macrometrópole Paulista

Paulo Romano Reschilian\*

Agnes Yuri Uehara\*\*

## Resumo

O trabalho se propõe a investigar as relações do processo histórico de desenvolvimento no território brasileiro associados às teorias e modelos de desenvolvimento e o surgimento da Macrometrópole Paulista. A expansão metropolitana no território brasileiro representa a “hegemonia global” capitalista que congrega uma rede de grandes empresas, associadas aos modelos de desenvolvimento econômico, criando assim, espaços de riqueza e pobreza dentro do mesmo território como se pode verificar a partir das análises do Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas (2014). A partir dos anos de 1970 e do II Plano Nacional de Desenvolvimento surgem as políticas de desconcentração industrial e o Plano da Macrometrópole Paulista. Pode-se observar no contexto histórico, que no Estado de São Paulo, São Paulo foi a capital que melhor se afirmou na hegemonia econômica do capitalismo, tratando-se de um arranjo territorial produtivo que tende a reforçar a “modernização para poucos<sup>1</sup>”.

**Palavras-chave:** Planejamento urbano-regional. Expansão metropolitana. Teorias do desenvolvimento. Macrometrópole de São Paulo.

\*Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo, Professor da Universidade de Taubaté no Departamento de Arquitetura.  
E-mail: pauloromano@univap.br

\*\*Doutoranda na UNIVAP; Professora na UNIP (Universidade Paulista).  
E-mail: agyuri@hotmail.com

---

Artigo recebido em 29/09/2015 e aceito em 23/08/2016.

## **Abstract**

---

### **Economic and Social Development in the Brazilian territory: the Metropolitan expansion and Sao Paulo Macrometropole**

This paper aims to investigate the relationship of the historical development process in the Brazilian territory associated with development theories and models and the Sao Paulo Macrometropole. The metropolitan expansion in the Brazilian territory is the global capitalist hegemony that brings together a network of large enterprises, associated with economic development models, thus creating spaces of richness and poverty within same territory as verified from the analysis of the “DESENVOLVIMENTO HUMANO NAS REGIÕES METROPOLITANAS”, Human development in Metropolitan regions (DHRM, 2014). From 1970 and from the National Development Plan arise industrial politics deconcentrating and the Sao Paulo Macrometropole Plan. Observed in historical context that São Paulo state, São Paulo city was the capital best set in capitalism economic hegemony, due to productive territorial arrangement tends to reinforce the “modernização para poucos”, modernization for few<sup>2</sup>.

**Key words:** Regional Urban Planning. Metropolitan Expansion. Theories of Development. Sao Paulo Macrometropole.

## 1. Introdução

O trabalho pretende discutir os conceitos e teorias do desenvolvimento a partir de vários autores; a expansão metropolitana do território e as transformações do território paulista até a formação da nova escala regional – a macrometrópole paulista – assim como as discussões e debates em torno a essas temáticas, a fim de relacionar e analisar o processo histórico de desenvolvimento econômico e social no território brasileiro no âmbito do planejamento urbano e regional.

O desenvolvimento se refere à expansão urbana em geral e à **produção capitalista** que surge nas cidades, indústria e na manufatura na última década do século XIX (SINGER, 1987, p. 67) influencia diretamente ao processo de expansão metropolitana e institucionalização das regiões metropolitanas ocorridas na segunda metade do século XX no território brasileiro.

O discurso de desenvolvimento realizado por um número crescente de críticos culturais em muitas partes do mundo segundo Escobar (2005, p. 18) na década de oitenta questionaram o próprio conceito de desenvolvimento. Tais críticos analisaram o desenvolvimento como um discurso de origem ocidental que funcionou como um poderoso mecanismo de produção cultural, social e econômico do Terceiro Mundo.

De acordo com Escobar (2005) o debate sobre desenvolvimento internacional nas ciências sociais pode ser dividido em três etapas principais,

A lo largo de los últimos cincuenta años, la conceptualización sobre el desarrollo en las ciencias sociales ha visto tres momentos principales correspondientes a tres orientaciones teóricas contrastantes: la teoría de la modernización en las décadas de los cincuenta y sesenta, con sus teorías aliadas de crecimiento y desarrollo; la teoría de la dependencia y perspectivas relacionadas en los años sesenta y setenta; y aproximaciones críticas al desarrollo como discurso cultural en la segunda mitad de la década de los ochenta y los años noventa (ESCOBAR, 2005, p.18).

Segundo Escobar (2005) o discurso histórico de desenvolvimento surgiu após a Segunda Guerra Mundial. “Fue durante ese período que todo tipo de ‘expertos’ del desarrollo empezó a aterrizar masivamente en Asia, África y Latinoamérica, dando realidad a la construcción del Tercer Mundo” (ESCOBAR, 2005, p. 19).

A urbanização brasileira é entendida como um processo de migração da população rural para urbana. Conforme Girardi (2008) enquanto a população total e a população urbana do Brasil apresentaram evolução positiva constante, a população rural do país apresentou evolução negativa a partir do período 1960-1970, como se pode observar no Quadro 1. Segundo dados do IPEA (2010) a parcela de população urbana passou de 31,2% em 1940 para 49% em 1960, alcançando 67,6% em 1980.

**Quadro 1 – Distribuição da população urbana e rural no Brasil 1960-2010**

<b>Grandes Regiões e Unidades da Federação</b>	<b>1960<sup>1</sup> Urbana</b>	<b>1960<sup>1</sup> Rural</b>	<b>1970<sup>1</sup> Urbana</b>	<b>1970<sup>1</sup> Rural</b>	<b>1980<sup>1</sup> Urbana</b>	<b>1980<sup>1</sup> Rural</b>
BRASIL	32.004.817	38.987.526	52.904.744	41.603.839	82.013.375	39.137.198
Região Norte	1.041.213	1.888.792	1.784.223	2.404.090	3.398.897	3.368.352
Região Nordeste	7.680.681	14.748.192	11.980.937	16.694.173	17.959.640	17.459.516
Região Sudeste	17.818.649	13.244.329	29.347.170	10.984.799	43.550.664	9.029.863
Região Sul	4.469.103	7.423.004	7.434.196	9.249.355	12.153.971	7.226.155
Região Centro-Oeste	995.171	1.683.209	2.358.218	2.271.422	4.950.203	2.053.312

<b>Grandes Regiões e Unidades da Federação</b>	<b>1991<sup>2</sup> Urbana</b>	<b>1991<sup>2</sup> Rural</b>	<b>2000<sup>2</sup> Urbana</b>	<b>2000<sup>2</sup> Rural</b>	<b>2010<sup>2</sup> Urbana</b>	<b>2010<sup>2</sup> Rural</b>
BRASIL	110.875.826	36.041.633	137.755.550	31.835.143	160.925.792	29.830.007
Região Norte	5.931.567	4.325.699	9.002.962	3.890.599	11.664.509	4.199.945
Região Nordeste	25.753.355	16.716.870	32.929.318	14.763.935	38.821.246	14.260.704
Região Sudeste	55.149.437	7.511.263	65.441.516	6.855.835	74.696.178	5.668.232
Região Sul	16.392.710	5.724.316	20.306.542	4.783.241	23.260.896	4.125.995
Região Centro-Oeste	7.648.757	1.763.485	10.075.212	1.541.533	12.482.963	1.575.131

<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>

De acordo com o Observatório das Metrópoles (2015) o Brasil conta com 71 regiões metropolitanas, 3 regiões integradas de desenvolvimento econômico e 4 aglomerações urbanas, totalizando 78 unidades territoriais urbanas institucionalizadas, que, por sua vez, estão compostas por 1308 municípios.

Pode-se analisar segundo Lencioni (2006) que “parte” do território brasileiro concentra uma gama diversa de atividades econômicas, destacando-se a concentração de serviços de ordem superior; ponto de grande densidade de emissão e recepção dos fluxos de informação e comunicação e lócus privilegiado de inovação. Mas

por outro lado, a maior parcela do território brasileiro é constituída por espaços que possuem enormes desequilíbrios no desenvolvimento econômico e social, se compararmos as diversas regiões do país, com diversas periferias e grandes regiões de pobreza.

O artigo tem como finalidade analisar o processo histórico do desenvolvimento brasileiro, e das regiões metropolitanas com destaque para a formação da Macrometrópole paulista a partir das tabelas de IDHMs elaboradas a partir do recente Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas lançadas em 2014 e recém – atualizadas em 2015, a fim de abordar a relação existente entre o desenvolvimento econômico e social no processo de expansão metropolitana do país.

## **2. O processo histórico do território brasileiro e a discussão das Teorias de Desenvolvimento**

Segundo o autor Leys (2004) as primeiras formulações de teorias do desenvolvimento eram obras de economistas, fortemente influenciados pelas ideias de Keynes, no período de guerra e pós-guerra, com práticas de intervenção do Estado na economia. Esses planos de desenvolvimento serviam os países recém-independentes e as colônias ainda não independentes da África, com o objetivo central de aumentar a produtividade rural e transferência de trabalhos subutilizados da agricultura para a indústria.

Pretende-se destacar o período histórico a partir dos anos de 1950, no qual se remetem as origens da industrialização dos países latino-americanos, e a partir do ano de 1970, mais especificamente, com o surgimento da Macrometrópole de São Paulo. Procura-se investigar como essas teorias influenciaram a formação do processo histórico e correspondem à realidade brasileira.

Destaca-se a seguir um percurso histórico de formação econômica e do desenvolvimento do país, a partir da colonização da capital paulista, buscando-se o diálogo com os autores, a fim de relacionar “momentos significativos de transformação do território” (SALES, 1999, p. 41) e o capitalismo brasileiro.

Os anos de 1765 a 1775 corresponderam à primeira etapa de colonização da Capitania de São Paulo, na qual a principal atividade econômica era a produção de açúcar e aguardente até a primeira metade do século XIX. De 1870 a 1930 as principais atividades no território paulista passaram a ser as lavouras cafeeiras que atraíram os fluxos de migrações populacionais dos outros estados. Essa migração só foi possível pelo desenvolvimento ferroviário na região, mas em pouco tempo, a “progressiva descapitalização do serviço ferroviário e a conseqüente obsolescência da malha ferroviária” (SALES, 1999, p. 48) favoreceram a implantação das obras rodoviárias.

De acordo com Singer (1987) durante a Primeira República no Brasil (1889 – 1930), o capitalismo voltado para o desenvolvimento do mercado in-

terno foi o nosso período de “aprendizado industrial” (SINGER, 1987, p. 68), sobretudo durante a crise da economia mundial, a oligarquia cafeeira inclinava a balança a favor da exportação “a industrialização era assim subordinada aos interesses hegemônicos da agricultura dirigida ao mercado externo” (SINGER, 1987, p. 70).

A partir dos anos 1930, o presidente Getúlio Vargas procurou defender os interesses do capital industrial, e até mesmo do proletariado industrial. “A hegemonia capitalista se instaura no Brasil a partir dessa época, em que o fomento da industrialização – ou seja, da acumulação de capital industrial – passou a ser a prioridade máxima dos sucessivos governos.” (SINGER, 1987, p. 73).

Segundo Singer (1987) a partir dos anos 1930 o Estado passou a participar diretamente do processo de industrialização, promovendo a substituição das importações de aço e de autoveículos com a fundação da CSN e da Fábrica Nacional de Motores. “O que apresenta maior continuidade é a adesão ao ideário do nacional-desenvolvimentismo, ou seja, a vinculação do interesse nacional com o desenvolvimento, ativado pela vontade política concentrada no Estado, de novas atividades econômicas, particularmente industriais, associadas à diversificação do mercado interno, superando a especialização primário-exportadora” (BASTOS, 2006, p. 241).

Dentro desse contexto, a Teoria da Modernização (anos 1950 até 1970) “identifica um padrão de sociedade tradicional e um padrão de sociedade moderna e define modernização como o processo de passagem de um padrão a outro” (CARDOSO, 2005, p. 1) e pode ser considerada por Cardoso (2005) um esforço intelectual para produzir uma teoria geral da sociedade, é também uma busca para garantir os objetivos de segurança da Guerra Fria e, ainda, parte da atenção às necessidades e demandas capitalistas globais da época, principalmente nos países da Ásia, África e América Latina.

Segundo Cardoso, (2005, p. 9) durante a Segunda Guerra Mundial ocorre uma grande aproximação entre cientistas e o Estado. Em guerra, o governo dos EUA conclama os acadêmicos a participar do esforço de guerra, servindo ao Estado especialmente através da produção de conhecimento para resolver problemas militares e estratégicos.

De acordo com Leys (2004, p. 9) os teóricos acreditavam na transição do tradicional para as formas modernas de organização social, já concluídas no Ocidente industrializado, as complexas interações entre mudança social e desenvolvimento econômico, mediada pela política.

No Brasil, pode-se verificar que nesse período, segundo Mattei <sup>3</sup> (2011) o Estado foi o grande incentivador da industrialização, assumindo para si as tarefas de planejamento, financiamento e produção de insumos básicos, além de infraestrutura necessária nas áreas de energia, transportes e comunicação.

Mas foi na década dos 50 que o capitalismo monopolista entra em plena expansão, no Brasil dominando a acumulação do capital e modificando profundamente a fisionomia econômica e social do país. Inicialmente, ainda foi com capital estatal que se criaram a Petrobras, a Cosipa, a Usiminas e diversas companhias de eletricidade (Chesf, Furnas etc.). Mas no quadro de uma industrialização acelerada pela execução do Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-61), capitais multinacionais foram atraídos em grande escala ao país, tornando a hegemonia do capital monopólico definitiva no Brasil (SINGER, 1987, p. 76).

Por outro lado, o pensamento da Cepal, de acordo com Bielschowsky (1998), preocupada com as reformas sociais dos países da América Latina, interpretava sobre esse período que a industrialização havia seguido um curso que não conseguia incorporar à maioria da população os frutos da modernidade e do progresso técnico; segundo, a interpretação de que a industrialização não havia eliminado a vulnerabilidade externa e a dependência, apenas sua natureza havia sido alterada; e, terceiro, a ideia de que ambos os processos obstruíam o desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 39).

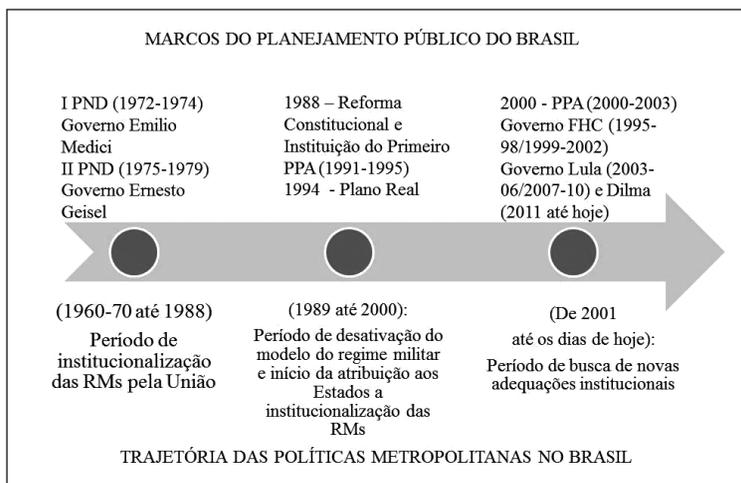
Assim, pode-se verificar durante esse período que não havia grandes investimentos nas políticas sociais abrangentes, conforme afirma a autora Pereira (2012) a educação contida no Plano de Metas do governo Kubitschek (1956-61) visava somente preparar recursos humanos para empresas estrangeiras que aqui se estabeleceram, sendo assim, esse governo, considerado até então o mais democrático, a política social teve um papel marginal. Foi marcada por um ambicioso sonho nacional desenvolvimentista, afim de trazer para o país, em cinco anos, um progresso equivalente a cinquenta anos de crescimento industrial, a política social só teve vez como peça subsidiária à realização desse progresso.

Sendo assim, segundo Mattei (2011) há diversas explicações sobre a queda do “antigo desenvolvimentismo”, porém destacam-se duas delas:

Por um lado, a exaustão da estratégia de substituição das importações, uma vez que a excessiva proteção industrial e o baixo grau de inserção no comércio internacional limitaram o crescimento econômico. Por outro, a crise da dívida externa, que contribuiu decisivamente para deteriorar a situação financeira do setor público, limitando suas condições de financiamento, bem como para acelerar o processo inflacionário que tomou conta da economia por quase duas décadas. (MATTEI, 2011, p. 10-11).

A seguir foi elaborado uma Linha do Tempo (Figura 3) que resume os principais marcos do planejamento público do Brasil e os períodos que marcaram as mudanças nas políticas de institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil a partir do autor Côrte (2010):

**Figura 1 – Linha do Tempo (1970 até os dias de hoje)<sup>4</sup>: Marcos do Planejamento público do Brasil e Trajetória das Políticas metropolitanas no Brasil**



Fonte: elaborado pelos autores (2015).

Como se pode verificar na linha do tempo (Figura 3) durante os governos da ditadura, foram institucionalizadas as primeiras regiões metropolitanas, mais precisamente o ano de 1973<sup>5</sup>, nos quais os documentos “relatam uma significativa produção de planos metropolitanos no período militar, momento em que se consolidam diversos órgãos de planejamento metropolitano, alguns atuantes até os dias atuais” (IPEA, p. 21, 2014).

De acordo com o autor Barreto (2014) “este modelo inicial de condução do fato metropolitano foi marcado por um modelo de administração altamente centralizado e, portanto, com pouco poder decisório às bases locais” (Barreto, 2014, p. 2), ou seja, condizente com o modelo econômico vigente, em diálogo com o que propunha o II Plano Nacional de Desenvolvimento (COSTA, 2013, p. 327).

No estado de São Paulo, a partir dos anos 1970, surgiram as políticas de desconcentração industrial, estabelecidas pelo II PND, identificando o crescimento acelerado das metrópoles regionais paulistanas, diante do esvaziamento populacional das pequenas cidades. Com relação à economia e à política, o governo ofereceu grandes incentivos à exportação, devido aos subsídios às indústrias, assim vieram as multinacionais que transferiram para o Brasil “linhas inteiras de produção e os respectivos empregos” (SINGER, 1987, p. 78).

De acordo com Sales (1999) nesse ritmo de crescimento e expansão das indústrias principalmente nas cidades de Santos, Campinas, Jundiaí, Sorocaba e São José dos Campos, que poderia ser interpretada como uma ampliação do espaço metropolitano da capital paulista, surgiu o conceito de “macro-metrópole”, a fim de “caracterizar a área que reúne o grupo de cidades constituintes da Região Metropolitana da grande São Paulo e os aglomerados de municípios contíguos” (SALES, 1999, p. 53).

Nesse momento, a teoria da Dependência (anos 1960 até 1970) estava em vigor, sendo uma resposta e reação à Teoria da Modernização, a qual entendia que a condição do subdesenvolvimento seria o resultado de um processo histórico do desenvolvimento do Primeiro Mundo, sendo que o motor do processo seria a busca pelo lucro do capital, mantida pelos países desenvolvidos, ou seja, o subdesenvolvimento mantém as estruturas de subordinação, onde os países periféricos estão “presos” a essa dependência. “A teoria da Dependência tentava compreender as limitações de uma forma de desenvolvimento que se iniciou em um período histórico no qual a economia mundial já estava constituída sob a hegemonia de poderosos grupos econômicos e forças imperialistas.” (DUARTE E GRACIOLLI, 2007, p. 1)

Pode-se analisar que essas teorias e modelos – Teoria da Modernização e Teoria da Dependência – tiveram pouco alcance social, sendo assim, perderam sua força devido às suas limitações na tentativa de superação dos problemas e mudanças das condições históricas dos países de economia periférica.

No entanto, mesmo com todo o esforço teórico e metodológico na tentativa de se criar um novo modelo na América Latina, no início da década de 1960 a Teoria Desenvolvimentista começa a perder sua força devido à incapacidade do capitalismo de reproduzir experiências bem sucedidas de desenvolvimento em suas ex-colônias. Mesmo os países latino-americanos, que apresentavam taxas de crescimento bastante elevadas, estavam limitados pela sua dependência econômica e política à economia internacional. Seu crescimento econômico parecia fadado a acumular miséria e uma péssima distribuição de renda. (DUARTE E GRACIOLLI, 2007, p. 3).

De acordo com os autores Cardoso e Faletto (2000, p. 507) entre as economias desenvolvidas e subdesenvolvidas não existe uma simples diferença de etapa ou de estágio do sistema produtivo; o conceito de subdesenvolvimento, tal como é usualmente empregado, refere-se mais à estrutura de um tipo de sistema econômico, com predomínio do setor primário, forte concentração de renda, pouca diferenciação do sistema produtivo e, sobretudo, predomínio do mercado externo sobre o interno.

Devido às políticas governamentais adotadas, a partir dos anos de 1980 o Brasil enfrenta as crises de recessão e altos índices de desemprego, consequentemente “crescente instabilidade monetária e cambial, desequilíbrio nos balanços de pagamentos, crise da dívida, déficits fiscais de natureza financeira ligados aos ajustes monetários dos balanços de pagamentos e paralisação do mercado internacional de crédito.” (IPEA, 2010, p. 22).

Nesse contexto, as metrópoles se desenvolviam e no final dos anos 1980 – a partir da Constituição de 1988, a respeito das regiões metropolitanas –, a institucionalização foi atribuída aos Estados. “Este período também marca o início de uma nova etapa no desenvolvimento das políticas regionais no país a partir da decisão constitucional de atribuir aos estados membros a competência para a criação de regiões metropolitanas” (CÔRTE, 2010, p. 8). De acordo com Moura (2006, p. 133) nessa fase ocorreu a municipalização de políticas e de recursos, o

que dificultou a execução de investimentos e programas sob critério regional. Ao mesmo tempo, houve um contingenciamento orçamentário para ações nas regiões e um enfraquecimento dos órgãos metropolitanos, com a extinção de alguns.

Nos anos de 1990, o governo brasileiro adere aos princípios do neoliberalismo, com a política das privatizações e redução da intervenção do Estado. No âmbito social houve grandes déficits sociais: “baixo crescimento do consumo das famílias, a baixa mobilidade social, isto é, a pouca modificação na distribuição pessoal da renda, e o péssimo desempenho do mercado de trabalho, com redução dos salários médios reais e pequeno crescimento das ocupações” (IPEA, 2010, p. 26).

Na segunda metade dos anos 2000 há um retorno das funções públicas do Estado, o que pode ser verificado na implantação de uma política redistributiva como o Programa de Aceleração do Crescimento<sup>6</sup>. Suas principais ações estão voltadas para o setor de energia, transporte, construção de habitações populares, saneamento básico, recuperação de áreas urbanas ocupadas pela população de baixa renda, fornecimento de água e ações para o desenvolvimento das descobertas do Pré-sal (IPEA, 2010, p. 27) com a finalidade da diminuição da miséria e a desigualdade social, além da retomada da intervenção dos bancos públicos – BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

A ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Miriam Belchior<sup>7</sup> (2012), destaca que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi “o passo mais importante” do governo federal no apoio às regiões metropolitanas,

No PAC 1, do total de R\$ 59 bilhões selecionados para habitação e saneamento, R\$ 34,7 bilhões (59%) foram destinados às regiões metropolitanas; no PAC 2, R\$ 29,6 bilhões, equivalente a 60,3 % do recurso já disponibilizado. No total (PAC 1 e PAC 2), considerando todas as seleções já realizadas até agora, as Regiões Metropolitanas foram contempladas com R\$ 64,3 bilhões, equivalente a 60% de todo o recurso disponibilizado (Ministério de Planejamento, 2012).

Segundo Moura *et al.* (2006), a partir do ano de 2005 foram instituídas novas regiões metropolitanas no Brasil, sem necessariamente derivarem de processos de metropolização, por exemplo, a Região Metropolitana do Vale do Paraíba instituída em 2012. “A terceira fase caracteriza-se pela busca de alternativas de ações que superem os obstáculos à gestão regional. No entanto, ainda esbarram nas limitações a um processo articulado de gestão que responda aos objetivos das disposições constitucionais”. (MOURA *et al.*, 2006, p. 133).

Pode-se verificar que o modelo de desenvolvimento econômico se contradiz com as questões sociais no território brasileiro, e dentro dos espaços metropolitanos, onde se concentram a maior parte da população do país, confirma-se a visão dualista do desenvolvimentismo brasileiro à “modernização conservadora”. Essa expressão foi utilizada por Oliveira (2001) em seu texto intitulado “Ornitórrinco” no qual o sociólogo compara a sociedade brasileira com o animal ornitórrinco, que conserva características e traços de suas gerações anteriores, identificando aspectos do arcaico

e do moderno convivendo em perfeita harmonia, onde o “subdesenvolvimento viria a ser, portanto, a forma da exceção permanente do sistema capitalista na sua periferia.” (OLIVEIRA, 2001, p. 7).

### **3. Novas concepções de Desenvolvimento e a Macrometrópole Paulista**

As transformações capitalistas, que se combinaram às décadas orientadas pelo pensamento neoliberal (no Brasil, em 1980, 1990 e 2000) tiveram forte impacto sobre as cidades. A desregulamentação – do que já não era muito regulamentado, como o mercado imobiliário – o desemprego, a competitividade, a guerra fiscal, o abandono de políticas sociais, como o transporte coletivo, as privatizações de serviços públicos, o planejamento estratégico, o marketing urbano, entre outros, se combinaram a uma tradição histórica de falta de controle sobre o uso do solo e de segregação territorial e urbana (MARICATO, 2011, p. 9).

As concepções de desenvolvimento utilizadas a partir do século XX empregam o termo “globalização” e a transformam em sinônimos de modernidade e progresso, mas por outro lado, os países subdesenvolvidos e as periferias não são protagonistas nesse cenário contraditório, segundo o autor Ferreira (2000):

[...] Hoje, as fábricas dispersas pelo mundo produzem apenas parte do produto, que será posteriormente montado nos locais de consumo. Seus diretores podem se reunir virtualmente independentemente da distância que os separe. A mobilidade do capital financeiro aumentou a capacidade das empresas em investir em qualquer lugar do planeta, buscando nos países periféricos a baixa remuneração do operariado, legislações trabalhistas e ambientais menos rígidas, e a proximidade da matéria-prima (FERREIRA, 2000, p. 2).

Segundo Lencioni (2011) a expansão metropolitana só foi possível devido ao desenvolvimento das redes de circulação e das redes imateriais de informação e comunicação que possibilitaram a integração não só da produção industrial, mas também de suas atividades complementares:

O processo de metropolização do espaço se expressa na intensificação e multiplicidade dos fluxos de pessoas, mercadorias e informações, bem como pelo crescimento do número de cidades conurbadas, onde não se distingue muito bem, na continuidade da área construída, o limite municipal de cada uma delas. E, também, pela expansão territorial do aglomerado metropolitano e pela extensão e densificação territorial da concentração das infraestruturas (LENCIONI, 2011, p. 136).

De acordo com os dados do Observatório das Metrôpoles (2015) atualmente existem 71 regiões metropolitanas; 3 regiões integradas de desenvolvimento; 4 aglomerações urbanas. Entre essas, uma cidade-região em formação – Macrometrópole

Paulista, uma megalópole e 9 arranjos urbano-regionais em formação. Portanto, somam-se 78 unidades regionais.

O IPEA (2014) produziu um documento que analisa 14 regiões metropolitanas com o seguinte discurso:

Os espaços metropolitanos são aqueles que concentram a maior parte dos recursos de infraestrutura urbana do país. Por concentrar parte considerável do esforço de investimento nacional, público e privado, é fundamental que as redes de infraestrutura, encontradas no espaço metropolitano, cumpram seus objetivos e colaborem adequadamente para o **desenvolvimento social e econômico do país**. (grifos do autor, IPEA, 2014).

Desde a formação das primeiras regiões metropolitanas, os Estados se reorganizam como grandes unidades de desenvolvimento, porém muitos casos, assim como não há um órgão de planejamento metropolitano, não existem planos atuais de ordenamento territorial em escala metropolitana (IPEA, 2014, p. 21).

A Macrometrópole paulista é formada por 5 regiões metropolitanas (Figura 4): São Paulo, Campinas, Baixada Santista e as recentes RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte e Sorocaba, além das Aglomerações Urbanas de Jundiá e Piracicaba e da Unidade Regional Bragantina.

**Figura 2 – Mapa da Macrometrópole paulista.**



Fonte: Subsecretaria de desenvolvimento metropolitano, 2014.

Segundo Costa (2013) essa unidade aparece como uma nova escala regional, convergente com os investimentos que podem contribuir para a permanência da primazia da metrópole de São Paulo no país e para seu papel de núcleo regional (do bloco latino-americano) na rede global de cidades.

O modelo de desenvolvimento metropolitano brasileiro reproduziu a ação do capitalismo com a tendência de reforçar as disparidades regionais, que resultou a “modernidade para poucos” (FERREIRA, 2000).

Resulta disso a divisão social do espaço urbano nas gigantescas metrópoles industriais fordistas subdesenvolvidas que cresceram exageradamente no período mais intenso da nossa industrialização, concentradoras da produção industrial e da massa de mão de obra disponível (as “aglomerações paternalistas”, segundo Lipietz), e caracterizadas por áreas centrais bem equipadas e historicamente ocupadas pelas classes dominantes, e enormes periferias destituídas de qualquer qualidade físico-espacial, ocupadas pela população de baixa renda (FERREIRA, 2000, p. 2).

Segundo o autor Sen (1999, p. 34) a “privação de capacidades individuais pode estar fortemente relacionada a um baixo nível de renda, relação que se dá em via de mão dupla: (1) o baixo nível de renda pode ser uma razão fundamental de analfabetismo e más condições de saúde, além de fome e subnutrição; e, (2) inversamente, melhor educação e saúde ajudam a auferir rendas mais elevadas. Essas relações têm de ser plenamente compreendidas”.

Com a finalidade de analisar essas relações, a partir do “desenvolvimento como liberdade” SEN (1999), a seguir são apresentadas duas tabelas para a realização de uma comparação e análise de quatro regiões metropolitanas<sup>8</sup> que pertencem à região da Macrometrópole paulista com relação aos IDHMs. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda (PNUD, Ipea, FJP, 2014). O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda, e procura adequar a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. “Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros” (PNUD, 2015).

**Tabela 1 – IDHM do ano de 2010 de 4 RMs da região Macrometrópole paulista e do Brasil**

Lugar	IDHM	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação
Brasil	0,727	0,739	0,816	0,637
RM Baixada Santista	0,777	0,775	0,842	0,72
RM Campinas	0,792	0,798	0,858	0,726
RM São Paulo	0,794	0,812	0,853	0,723
RM Vale do Paraíba e Litoral Norte	0,781	0,765	0,851	0,732

Fonte: organizado pelos autores (PNUD; Ipea; FJP, 2014).

**Tabela 2 – UDHs com maior IDHM – RM de São Paulo (2010)**

UDH	IDHM
Berrini/ Via Funchal: Estação Berrini	0,965
Jardim paulistano: Delegacia de Policia Participativa (14 DP)	0,965
Vila Cordeiro: Escola Nat Gin Bioswin Ltda	0,965
Vila Madalena: Estação Santuário Nossa Senhora de Fátima (Sumaré)	0,965
Vila Madalena: Estação Vila Madalena	0,965

Fonte: PNUD; Ipea; FJP, 2014, p. 106.

**Tabela 3 – UDHs com menor IDHM – RM de São Paulo (2010)**

UDH	IDHM
Jardim Capela: E. E. Professora Amelia Kerr Nogueira	0,625
A. E. Carvalho	0,632
A. E. Carvalho: Escola Municipal Antonio Duarte Almeida	0,632
Cidade Lider	0,632
Gleba do Pêssego: Vila Nova Cabaré	0,632
Itaquera: Centro de Educação Infantil Irmã Mariana Sala	0,632
Itaquera: Lopes Supermercados	0,632
Jardim Eliane	0,632
Jardim Marabá	0,632
Jardim Santa Teresinha II	0,632
José Bonifácio: Escola de Educação Infantil Edukar Sc Ltda Me	0,632
José Bonifácio: Escola Municipal de Educação Infantil Ronald de Carvalho	0,632
Santa Marcelina: Rua Casa da Boa Vista/ Residencial Veredas do Carmo	0,632
Sem denominação (1355030813035)	0,632
Vila Muna	0,632

Fonte: PNUD; Ipea; FJP, 2014, p. 106.

Pode-se analisar na Tabela 1 que a Região Metropolitana de São Paulo apresenta o índice mais alto de IDHM se comparado ao índice do Brasil, pode-se destacar ainda a RM de São Paulo com o índice mais alto de IDHM Renda (2010) de 0,794; a RM de Campinas se destaca com o mais alto índice de IDHM

Longevidade (2010) de 0,858 e a região do Vale do Paraíba e Litoral Norte com o índice mais alto de IDHM Educação (2010) de 0,732.

No entanto, na Tabela 2 e 3, pode-se observar a grande variação dos índices de IDHM dentro da mesma região. Esses dados demonstram a desigualdade metropolitana no interior da mesma. Destacam-se a UDH da Berrini/Via Funchal que possui o mais alto índice de 0,965 e a região do Jardim Capela que apresenta o índice mais baixo de 0,625.

No decorrer do processo histórico brasileiro, percebe-se o claro abandono com relação à redução das desigualdades sociais e pouco alcance as políticas sociais nas políticas de desenvolvimentismo brasileiro. O Plano da Macrometrópole de São Paulo<sup>9</sup> surge como afirmação de um polo dominante do mercado para manutenção da hegemonia econômica do capital paulista, em detrimento à diminuição das desigualdades sociais.

#### **4. Conclusões: Perspectivas históricas do Desenvolvimento Social**

“O desenvolvimento é em si mesmo um processo social”  
(CARDOSO E FALETTO, 2000, p. 497)

As teorias do Desenvolvimento produzidas no século XX tentaram buscar interpretações das desigualdades entre as economias periféricas e influenciaram as análises críticas que sucederam essas teorias.

Na atualidade, observa-se que os termos modernidade e progresso utilizados como sinônimos de desenvolvimento não retratam o desenvolvimento social atingido em sua totalidade nas regiões metropolitanas brasileiras dentro das periferias urbanas e nos territórios marginalizados da Macrometrópole paulista.

Apesar do avanço com relação às questões das regiões metropolitanas com a sanção presidencial do Estatuto da Metrôpole – Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, verifica-se que ainda há uma falta de clareza na institucionalização desses espaços, como foi citada a Região Metropolitana do Vale do Paraíba, assim como a ausência de planos metropolitanos para gestão desses espaços.

As três fases de transição da institucionalização das regiões metropolitanas apresentadas na discussão e na linha do tempo (1960-70 até 1988; 1989 – 2000; e 2001 até hoje) constituíram espaços metropolitanos associados aos modelos de desenvolvimento econômico, como se pode verificar nas políticas centralizadoras da ditadura e descentralizadoras com a mudança da atribuição da institucionalização da União para os Estados.

A partir da Constituição de 1988, houve a descentralização política, conferindo aos municípios a gestão de seu território, de acordo com o IPEA (2014) essa descentralização enfraqueceu o planejamento regional e a governança metropolitana, trazendo indefinições, pendências e insegurança institucional para o campo da gestão metropolitana.

Pode-se averiguar por meio dos dados apresentados dos índices de IDHMs, os quais pretendem medir a desigualdade não são ainda suficientes para traduzir e transformar a realidade brasileira, tomando-se como exemplo a Região Metropolitana de São Paulo que possui os melhores índices de IDHM, se comparados aos índices de outras regiões do Brasil, no entanto apresenta um grande número das famílias morando em favelas<sup>10</sup>, ou em condições precárias.

Desse modo, ficam ainda algumas questões para se refletir em estudos posteriores ao relacionar as questões sociais e esses modelos de desenvolvimento implantados na política brasileira: Quem são os agentes? Como tratam os poderosos? Como se controla as liberdades e quais são as pistas para superação das desigualdades? Essas são algumas perguntas do autor Sen (1999) com relação ao conceito de “desenvolvimento como liberdade”.

## Notas

---

- 1 Artigo de Ferreira (2000) intitulado “São Paulo metrópole subdesenvolvida: para que(m) serve a globalização?”
- 2 Paper from Ferreira (2000) entitled “São Paulo metrópole subdesenvolvida: para que(m) serve a globalização?” (Sao Paulo developed city: wherefore or for whom serves globalization.)
- 3 O autor Mattei (2011) faz uma comparação entre o antigo e novo desenvolvimentismo brasileiro em seu artigo intitulado GÊNESE E AGENDA DO “NOVO DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO”.
- 4 De acordo com Matos (2002) o I PND foi elaborado durante o governo Médici, e coincidiu com a expansão cíclica do período do Milagre Econômico; O II PND (1975 a 1979) foi elaborado durante o governo Geisel, permanecendo em vigor até o primeiro ano do governo Figueiredo; O plano Plurianual é um plano de ordenamento das ações do governo para um período de 4 anos.
- 5 De acordo com a Lei Complementar nº 14/1973 foram criadas as primeiras regiões metropolitanas brasileiras: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém e, por fim, Rio de Janeiro, esta foi institucionalizada em 1974.
- 6 A primeira edição do Programa teve início em janeiro de 2007, envolvendo recursos no montante de R\$ 638 bilhões, cujo objetivo central era o de reduzir a desigualdade social. A segunda edição do PAC se iniciará em 2011 e envolveu recursos da ordem de R\$ 1,59 trilhão (IPEA, 2010, p. 27).
- 7 Palestra apresentada durante o seminário “Governança Metropolitana – Desafios, Tendências e Perspectivas”.
- 8 O Atlas é uma plataforma de consulta ao IDHM de 5.565 municípios brasileiros, 27 Unidades da Federação (UF), 20 Regiões Metropolitanas (RM) e suas respectivas Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH). Ainda não foram realizados os índices para a RM de Sorocaba, por isso ela não consta.
- 9 Refere-se ao trabalho de Reschilian e Uehara (2015) intitulado “ARRANJOS INSTITUCIONAIS NO BRASIL – PARADOXOS DE RIQUEZA E DÉFICIT SOCIAL: O ESTUDO DA DIMENSÃO TERRITORIAL PARA O PLANEJAMENTO E A MACROMETRÓPOLE PAULISTA”.

- 10 O Brasil tinha, em 2010, cerca de 14 metrópoles com mais de um milhão de habitantes, e São Paulo tinha mais de 19 milhões e Rio de Janeiro, mais de 11 milhões. E ainda, 80% dos brasileiros, moradores de favelas, estão nas metrópoles, segundo o IBGE (2000) (MARICATO, 2011, p. 10).

## Referências

---

BASTOS, P.P.Z. A Construção do Nacional-Desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a Dinâmica de Interação entre Estado e Mercado nos Setores de Base. **Revista Economia**. 2006.

BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – Uma Resenha. In BIELSCHOWSKY, R. (org) **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Record. 1998.

BARRETO, I. J. O surgimento de novas regiões metropolitanas no Brasil: uma discussão a respeito do caso de Sorocaba (SP). **Espaço e Economia**. (2013). Disponível em: <http://espacoeconomia.revues.org/374> . Acesso em: 02 dez. 2014.

CARDOSO, M. L. Teorias da modernização e expansão capitalista. Sociedade Brasileira de Sociologia. **XII Congresso Brasileiro de Sociologia GT 20** – Sociedade e Estado na América Latina. 2005.

CARDOSO, F.H. e FALETTO, E. Dependência e desenvolvimento na América Latina. In BIELSCHOWSKY, R. (Org.) **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Record. 2000.

COSTA, M. A. Quarenta anos de regiões metropolitanas no Brasil: um breve balanço exploratório. **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Ipea, Brasília, pp. 323- 335. 2013.

Côrte, P. T. O. Questão metropolitana: os novos Tempos impõem novos desafios e exigem Novas capacidades para os atores e a nova governança. **III Congresso Consad de Gestão Pública**. (2010). Disponível em: [http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material\\_%20CONSAD/paineis\\_III\\_congresso\\_consad/painel\\_1/a\\_questao\\_metropolitana\\_os\\_novos\\_tempos\\_impoem\\_novos\\_desafios\\_e\\_exigem\\_novas\\_capacidades\\_para\\_os\\_atores\\_e\\_nova\\_governanca.pdf](http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_1/a_questao_metropolitana_os_novos_tempos_impoem_novos_desafios_e_exigem_novas_capacidades_para_os_atores_e_nova_governanca.pdf). Acesso em: 02 dez. 2014.

DUARTE, P.H. E.; GRACIOLLI, E. A Teoria da Dependência: Interpretações sobre o (sub)desenvolvimento na América Latina. **V Colóquio Internacional Marx Engels**. (2007). Disponível em: [http://www.unicamp.br/cemarx/anais\\_v\\_coloquio\\_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt3/sessao4/Pedro\\_Duarte.pdf](http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt3/sessao4/Pedro_Duarte.pdf). Acesso em: 25 set. 2015.

ESCOBAR, A. El “postdesarrollo” como concepto y practica social. In: Mato, D. (coord.) **Políticas de economia, ambiente y sociedad em tiempos de globalizacion**. Caracas, Facultad de Ciências Económicas y Sociales, Universidade Central de Venezuela. 2005.

FERREIRA, J. S. W. **São Paulo metrópole subdesenvolvida: para que(m) serve a globalização?** São Paulo, FAUUSP. 2000.

GIRARDI, E. P. **Proposição teórico-metodológica de uma Cartografia Geográfica Crítica e sua aplicação no desenvolvimento do Atlas da Questão Agrária Brasileira**. (2008) Disponível em: [http://www.uel.br/cce/geo/didatico/omar/modulo\\_b/a12.pdf](http://www.uel.br/cce/geo/didatico/omar/modulo_b/a12.pdf). Acesso em 25 set. 2015.

IPEA. **Perspectiva do desenvolvimento brasileiro** – Livro 10. Brasília. 2010.

———. **Fatos recentes do desenvolvimento regional no Brasil.** Texto para discussão – Brasília. 2014.

LENCIONI, S. “A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas.” **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD** 120: 133-148. 2011.

———. Reconhecendo metrópoles: território e sociedade. *In: Metr pole – governo, sociedade e território.* SILVA, C. A. da. FREIRE, D. G. & OLIVEIRA, F. J. G. de (Orgs.). Rio de Janeiro: DP&A: Faperj. 2006.

MARICATO, E. Metr poles desgovernadas. **Estudos Avançados.** (2011). Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142011000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100002). Acesso em: 02 dez. 2014.

MATOS, P. de O. **Análise dos Planos de Desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND.** Disserta o de Mestrado – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. 184p. 2002.

MATTEI, L. G nese e agenda do “novo desenvolvimentismo brasileiro”. *In: Encontro Internacional.* 2011.

MOURA, R. *et al.* Institucionaliza o de Regiões Metropolitanas: qual o sentido? **Revista Paranaense de Desenvolvimento,** 111. (2006). Disponível em: [http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/rev\\_pr\\_111\\_ponto\\_vista.pdf](http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/rev_pr_111_ponto_vista.pdf). Acesso em: 02 dez. 2014.

LEYS, Colin. **The Rise & Fall of Development Theory.** Bloomington & Indian polis: Undiana University Press. 2004.

OBSERVATÓRIO DAS METR POLES. **Unidades Territoriais Urbanas no Brasil Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento Econ mico e Aglomera es Urbanas em 2015.** *In.* Dr. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (Org.). Disponível em: <[www.observatoriodasmetrololes.net](http://www.observatoriodasmetrololes.net).> Acesso em: maio 2015.

OLIVEIRA, F. **O Ornitorrinco.** (2001). Disponível em: [www.cefetsp.br/edu/geo/ornitorrinco.rtf](http://www.cefetsp.br/edu/geo/ornitorrinco.rtf). Acesso em: set. 2015.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil.** *Serv. Soc. Soc.,* São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012.

PNUD, Ipea, FJP. **Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas.** Brasília, 120p. 2014.

SALES, P.M. R. de. **Santos a rela o entre o porto e a cidade e sua (re) valoriza o no território macro-metropolitano de São Paulo.** Disserta o de Mestrado – Universidade de São Paulo. 1999.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras. 1999.

SINGER, P. **O capitalismo: Sua evolu o, sua lógica e sua dinâmica.** São Paulo: Moderna. Cole o pol mica. 1996.

SUBSECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO. Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.sdmropolitano.sp.gov.br/> Acesso em: 01 dez. 2014.