

PLANEJAMENTO REGIONAL NO ESTADO DE SÃO PAULO:

POLOS, EIXOS E A REGIÃO DOS VETORES PRODUTIVOS¹

REGIONAL PLANNING IN THE STATE OF SÃO PAULO:

HUBS, AXES AND THE REGION OF THE PRODUCTION VECTORS

JEFERSON CRISTIANO TAVARES

Universidade de São Paulo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo, São Carlos, SP, Brasil

R E S U M O : Neste artigo, examinamos como, ao longo dos anos 1910-1980, o planejamento regional praticado no Estado de São Paulo estruturou o território pelos polos urbanos e pelos eixos rodoviários e contribuiu para a formação de um espaço privilegiado de desenvolvimento – a Região dos Vetores Produtivos. Para tanto, definimos como objeto de estudo a relação entre as ações planejadoras estatais e o processo de urbanização paulista. Como referenciais teóricos, tomamos as formulações da Geografia Econômica e de Polo de Crescimento. Já como método analítico, elaboramos uma cartografia inédita, com a sobreposição das principais ações planejadoras praticadas no Estado de São Paulo, a partir da ideia de rugosidade de Milton Santos. Na análise, mostramos como as diferentes camadas de planejamento que incidiram na organização territorial paulista no século XX representam um padrão nacional de planejamento e desenvolvimento que tem contribuído para o processo de dispersão urbana.

P A L A V R A S - C H A V E : Planejamento Regional, Estado de São Paulo, Polos, Eixos, Região dos Vetores Produtivos

A B S T R A C T : *The text analyzes how regional planning in the State of São Paulo, between 1910 and 1980, structured the territory into urban hubs and highway axes and contributed to the formation of a favourable space for development - the Region of the Production Vectors. For this analysis, the object of study is defined as the relationship between the actions of state planning and the urbanization process in São Paulo. Our theoretical references were obtained from the concepts of economic geography and growth poles. For the method of analysis, we produced a cartography, as yet unpublished, overlapping the main planning actions undertaken in the state of São Paulo, throughout the 20th century, through the idea of roughness by Milton Santos. From this analysis it was possible to identify how the different layers of planning that focused on the territorial organization of São Paulo during the twentieth century are representative of a national pattern of planning and development that has contributed to the process of urban dispersion.*

K E Y W O R D S : *Regional Planning, State of São Paulo, Hubs, Axes, Region of Production Vectors*

¹ Este texto se baseia na tese de doutorado *Polos Urbanos e Eixos Rodoviários no Estado de São Paulo*, defendida pelo autor no IAU-USP em 2015. Uma primeira versão dele foi apresentada no XVII ENANPUR (2017)

DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2018v20n2p344>

INTRODUÇÃO

Das recentes pesquisas que abordam o período de intensa relação entre urbanização e industrialização no Estado de São Paulo, são numerosas e exitosas as análises de sociólogos, geógrafos e economistas, bem como as reflexões de urbanistas e historiadores do planejamento, que se dedicam à compreensão dos modelos de desenvolvimento e da repercussão deles na produção do espaço. Tomando esse referencial como ponto de partida, buscamos problematizar a formação das estruturas territoriais que orientam a urbanização paulista e também suas relações com o processo brasileiro de urbanização.

Com esse objetivo e à luz da perspectiva histórica, nossa análise se dirige às ações planejadoras estatais e a seus efeitos na produção do espaço (regional e urbano) paulista. Ela está inserida numa periodização do planejamento regional no Estado de São Paulo, considerando quatro períodos principais: (1) Institucionalização da infraestrutura e da regionalização mononuclear como instrumento de dominação política sobre o território; (2) Busca do equilíbrio do desenvolvimento territorial pela compreensão das economias de aglomeração; (3) Consolidação da estrutura territorial dos polos urbanos e eixos rodoviários; (4) Desadensamento da metrópole paulista, a fim de combater as deseconomias de aglomeração e proporcionar o aumento dos rendimentos crescentes da atividade industrial. O exame inicia-se no período de transição de uma economia agrícola para uma economia industrial. Cumpre ressaltar que não consideramos a industrialização como objeto de estudo, e sim como condição geral que exerce profunda influência na produção do espaço paulista.

O primeiro período é marcado pelas estratégias de organização territorial da política getulista pós-1935. Os marcos estaduais são: elaboração do Plano de Viação (1913), que rompe com a lógica do modelo ferroviário de circulação terrestre (acompanhando o movimento do capital produtivo que inicia sua migração da economia agrícola para a economia industrial), e o Decreto Lei Federal 311 (1938), que sintetiza os preceitos de controle do território e institui a rotina da prática da regionalização administrativa.

O segundo é marcado pelo incentivo da industrialização brasileira por organismos internacionais (como CEPAL e Comissão Mista Brasil-Estados Unidos), pelas políticas desenvolvimentistas do governo de Juscelino Kubistchek (1956-1961) e pelos contrastes regionais de desenvolvimento, em função das concentrações industriais no Sudeste. Esse período é delimitado, no âmbito estadual, pelo Plano Rodoviário Estadual (1941), que propôs um padrão mais equilibrado de malha rodoviária, e pelo Plano de Ação do Governo Carvalho Pinto (1959), que tentou minimizar as diferenças entre a capital São Paulo e o interior paulista.

O terceiro, por sua vez, é marcado pela instituição do regime militar (1964) e pelas políticas autoritárias que buscaram centralizar as decisões e valorizar os investimentos em grandes obras de infraestrutura em espaços historicamente consolidados pelo desenvolvimento. Os marcos estaduais são a concepção da Rodovia Castello Branco (1963), que estabeleceu o conceito de Eixo de Desenvolvimento Econômico, e o Decreto Estadual 48.162 de 03/07/1967, que definiu o conceito de polo urbano e unificou a regionalização do Estado de São Paulo.

Por fim, o quarto período é marcado pelo impacto das deseconomias de aglomeração nas principais cidades industrializadas, pelo reconhecimento do âmbito metro-

politano no planejamento e pelo predomínio de políticas macroeconômicas nacionais de grande impacto urbano-regional, como os altos investimentos de infraestrutura na fase do chamado Milagre Econômico (1967 e 1973), o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND, 1972-1974) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND, 1975-1979). No âmbito estadual, os marcos adotados foram a publicação da Ação Regional (1971), definindo programas de planejamento regional com incidência direta na rede urbana paulista, e a proposta de Diretrizes para a Política de Desenvolvimento e Desconcentração Industrial (PDDI, 1982), a partir da qual se consolidou uma rede urbana organizada pela divisão territorial do trabalho.

De modo geral, esses quatro períodos compõem uma fase do desenvolvimento nacional na qual se tentou construir o Brasil industrial a partir de altas taxas de concentração de produtividade no Estado de São Paulo. A repercussão dessas ações sobre o território pode ser evidenciada pela formação de uma região privilegiada, denominada Região dos Vetores Produtivos, em que se é possível comprovar, a partir da sobreposição (no tempo e no espaço) das ações planejadoras estatais, suas permanências no território paulista, constituindo-o num espaço qualificado para o desenvolvimento.

Em nossa abordagem, identificamos um diálogo estreito e afinado entre as ações planejadoras paulistas e algumas das matrizes teóricas internacionais que influenciaram o pensamento nacional de planejamento regional. Dessa influência, podemos destacar: a tradição francesa de combate às desigualdades regionais, representada, fundamentalmente, pela teoria dos polos de desenvolvimento e de crescimento de F. Perroux; os modelos de organização espacial da Escola de Chicago disseminados por Burgess, Hoyt, Harris e Ullman; e os estudos, críticas e teorias da Geografia Econômica, sobretudo os debates sobre lugar central, hierarquia urbana, divisão funcional do território, regionalização e rede urbana, propagados por H. W. Richardson, Walter Isard, J. R. Boudeville, Jos G. M. Hilhorst, M. Jefferson, G. K. Zipf, W. Christaller, A. Losch, M. Rochefort e J. Labasse.

Considerando os aspectos expostos acima, é possível afirmar que compreender as lógicas da organização territorial paulista (suas matrizes e suas repercussões) é uma forma de colaborar para a identificação do padrão de desenvolvimento territorial brasileiro, dentro do qual – e num momento específico – o próprio Estado de São Paulo tornou-se um elemento central. Este texto tem, portanto, como finalidade evidenciar a relação entre o processo brasileiro de planejamento e de urbanização a partir da análise da formação da Região dos Vetores Produtivos, uma região de abrangência nacional.

A ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL PAULISTA NO INÍCIO DO SÉCULO XX: AS VIAS RADIAIS E OS CENTROS DE DECISÃO REGIONAL

Ao longo do século XX, a organização territorial do Estado de São Paulo deu-se fundamentalmente pelos municípios que se tornaram centros de decisão regional e pelas estradas de rodagem que constituíram os principais eixos radiais, cujos traçados reforçaram a importância desses municípios. Mas a que se deve esse processo?

A economia agrícola que predominou no século XIX em São Paulo garantiu concentração de recursos, estrutura social, benfeitorias urbanas e infraestrutura ferroviária, o que contribuiu para a transformação produtiva ocorrida no início

do século XX. A atividade industrial que a sucedeu exerceu grande influência na urbanização paulista e foi por ela influenciada. A predominância do trabalho livre, da demanda de mercado e do capital industrial foram os elementos que valorizaram o espaço urbano em relação à decadência do modelo societário rural. Do ponto de vista territorial, a indústria paulista acentuou as bases urbanas e fez deslanchar um processo inevitável e irreversível de aumento da população nas cidades e de formação de polos atrativos (SILVA, 1976) de serviços e atividades diversificadas, que, por sua vez, atraíram mais indústrias.

Diferentemente da lógica da economia agrícola, baseada no percurso unidirecional do seu principal produto – o café – produzido nas fazendas do interior do Estado e distribuído pelo porto de Santos, a atividade industrial requeria a constituição de um mercado integrado e de articulações entre os centros urbanos que possibilitassem a circulação de matéria-prima e mercadorias. A ferrovia não correspondia a essa flexibilidade dos movimentos de capital, logo, as estradas de rodagem ganharam protagonismo nesse processo.

O marco paulista dessa transformação é o Plano de Viação para o Estado de São Paulo (1913), que pode ser considerado o embrião da estrutura rodoviária radial paulista. Ele foi elaborado por Clodomiro Pereira da Silva, engenheiro e consultor técnico da Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas do Estado de São Paulo, e adotou as linhas radiais como seus principais elementos estruturadores. O desenho radial teve como justificativa a posição da capital no limite leste do Estado, a geografia, principalmente a hidrografia, quase paralela, descendo a oeste da capital, o processo de urbanização em curso e a presença já consolidada das vias férreas que ligavam os principais núcleos do interior à capital (SECRETARIA DA AGRICULTURA, COMMERCIO E OBRAS PUBLICAS. 1913, p. 34). Assim, nesse plano, estabeleceram-se as linhas prioritárias de investimentos nas estradas que se transformaram nas rodovias Dutra, Imigrantes, Anhanguera e Castello Branco.

Nas décadas seguintes (especificamente entre os anos 1920-1940), outra iniciativa pôs o Estado de São Paulo como principal entreposto internacional. A concepção e viabilização da Rodovia Pan-americana, incentivada e subsidiada pelos Estados Unidos e por países da América Latina, estabeleceu percursos rodoviários que atendiam à capital e a todo o interior estadual, operando como uma importante rota de mercadorias e matéria-prima em escala continental. Os planos da Rodovia Pan-americana consideraram alguns trechos do Plano de Viação de 1913 (como a Rodovia Dutra) e propuseram a incorporação de outros trechos, como sua extensão para o sul (percurso hoje consolidado na Rodovia Regis Bittencourt), a fim de interligar Rio de Janeiro e São Paulo a Montevidéu e Buenos Aires.

Essas ações tornaram São Paulo um articulador territorial do capital industrial e definiu seu papel vital no sistema de estradas de rodagem. Essas estradas, concebidas e construídas com a finalidade de interligar as principais cidades interioranas, reforçaram a importância dos centros urbanos, evidenciando-os como nós de uma rede produtiva, condição potencializada pelas reformas administrativas dos anos seguintes.

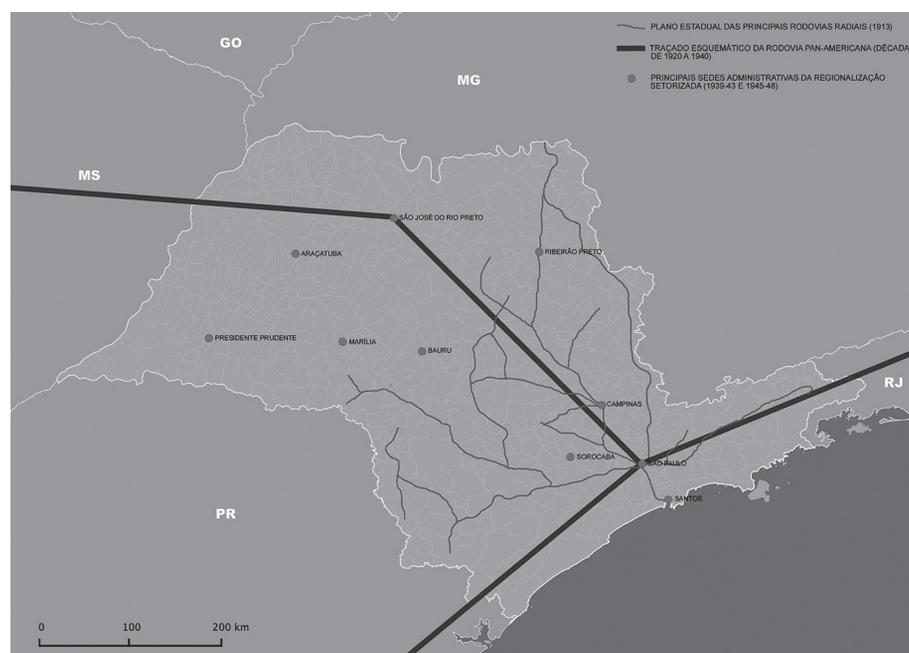
Frente às transformações político-econômicas, Armando Salles de Oliveira (governador entre 1933 e 1936), com pretensões presidenciais, empreendeu uma reforma administrativa conhecida por Reorganização Administrativa do Governo do Estado de São Paulo (R.A.G.E.), apresentada em 1935, no Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT). Essa reorganização criou uma nova estrutura dentro da

administração pública e exerceu profunda influência na sua organização territorial, pois setorizou as ações administrativas, outorgando a cada setor autonomia de planejamento territorial sob suas exclusivas necessidades.

A partir dos anos 1930, com a Era Vargas, o município ganhou protagonismo político-administrativo; em 1938, foi instituído um modelo de divisão territorial baseado nesse protagonismo, sendo regulamentado pelo Decreto Lei No. 311 de 2 de março de 1938, que “dispunha sobre a divisão territorial do país” para, entre outras definições, “promover a delimitação uniforme das circunscrições territoriais”. Nesse decreto, ficaram definidas duas instâncias da organização territorial: a primeira, caracterizada pela instância urbana em que os municípios compreenderiam um ou mais distritos em área contínua, mas divididos em zonas, cuja sede teria a denominação de cidade; a segunda, caracterizada pela instância regional, em que um ou mais municípios em área contínua formariam um “termo judiciário” e, à luz dos decretos que dispunham sobre o tema, um ou mais termos judiciários comporiam uma comarca (DECRETO..., 1938, Art. 1º-Art. 6º).

No âmbito estadual, o Decreto 9.775, de 30 de novembro de 1938, ao atender aos dispositivos do Decreto 311, definiu divisões regionais organizadas a partir dos setores administrativos estaduais (seguindo a lógica instituída pela RAGE de órgãos autônomos de planejamento). Cada divisão buscava responder às demandas do seu respectivo setor, portanto, com características condizentes a cada organização territorial. Embora houvesse diversidade no número de regionalizações, todas se baseavam no modelo nuclear de região, ou seja, eram uma delimitação administrativa de um território sob influência de um núcleo urbano principal, em geral concentrador dos órgãos de tomadas de decisão (jurídica, política, administrativa, entre outros).

Mapa 1 - Organização territorial do Estado de São Paulo pelas estradas de rodagem e principais sedes administrativas regionais, definidas entre as décadas de 1910 e 1930



Fonte: Tavares, 2015, p. 59.

Nas três décadas posteriores, houve a valorização do município como centro de decisão e articulador regional. Ele se manteve institucionalmente forte na organização territorial com a revisão periódica das divisões regionais e integrado ao sistema produtivo, por ser ponto de partida e/ou chegada das principais rodovias. Assim, entre 1910 e 1930, em São Paulo, as rodovias radiais e os municípios que se tornaram sedes administrativas surgiram como embrião de uma nova estrutura e exerceram papel preponderante nas formas de desenvolvimento territorial baseadas na concentração industrial e demográfica.

CONCENTRAÇÃO DA ATIVIDADE INDUSTRIAL E AS ALTERNATIVAS RODOVIÁRIAS E URBANÍSTICAS PARA UM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL EQUILIBRADO

A organização territorial paulista estruturada nas sedes administrativas regionais e nos eixos rodoviários radiais reforçou a dependência das principais cidades do Estado em relação à capital. Essa dependência contribuiu para a geração de economias de escala e de aglomeração, cujos efeitos logo foram percebidos pelas concentrações na própria capital e em seus arredores.

A concentração industrial no Estado de São Paulo tem raízes profundas (CANO, 1977), estando vinculada, historicamente, ao processo de desenvolvimento das suas principais cidades – Bauru, Campinas, Ribeirão Preto, São José dos Campos, São Paulo e Sorocaba – e à concentração das atividades produtivas na capital e arredores. Ambas as áreas, na década de 1920, concentravam 60,91% dos empregos industriais do Estado – a capital, sozinha, detinha 18,15% do total brasileiro (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO; SECRETARIA DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 1982, p. 18). Nos anos 1940, ela concentrava metade da produção industrial do país (CANO; GUIMARÃES NETO, 1986, p. 167-184). Já na década de 1950, tornou-se destino de firmas multinacionais e da indústria de base que se espalhou por seus arredores; na década de 1960, atingiu 51% do produto industrial do Estado (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO; SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO, 1978, p. 10).

A concentração na capital e o simultâneo desenvolvimento de cidades do interior paulista estimularam o interesse do Poder Público em articular o sistema urbano por meio de uma malha rodoviária, a fim de integrar produtor e mercado consumidor. Entre 1941 e 1951, foram elaborados três planos rodoviários (dois estaduais e um nacional).

O Plano Rodoviário estadual de 1941, elaborado na gestão do então Secretário da Viação e Obras Públicas do Estado de São Paulo Anhaia Mello, buscou garantir financiamento federal para as obras de melhoramento e ampliação da rede rodoviária paulista. A grande contribuição desse plano foi o atendimento dos centros urbanos de segunda ou terceira ordem (como as sedes administrativas regionais) com uma malha reticulada que complementava a hierarquia estabelecida pelas estradas radiais. Esse traçado começou a ser empreendido a partir da década de 1960, acompanhando as políticas e os programas de incentivo a uma nova interiorização

da atividade industrial, e valorizou certos municípios como nós fundamentais no processo de urbanização.

Em 1944, o governo federal apresentou o Plano Nacional Rodoviário (PNR). Concebido a partir de planos estaduais, como os de São Paulo e do Rio de Janeiro, e do plano internacional da Rodovia Pan-americana, o PNR previa um sistema rodoviário nacional em malha reticulada, privilegiando a estrutura polinuclear urbana. Nos moldes como foi implantado, ele colaborou para a integração da cadeia produtiva nacional, ao ligar as principais cidades do território nacional.

Em 1951, um novo Plano Rodoviário estadual foi proposto, com mais de 7 mil quilômetros de rodovias traçadas (INSTITUTO DE ENGENHARIA, 1954, no. 138, s/p). A partir da constatação dos desequilíbrios proporcionados pela alta concentração demográfica e pelas atividades industriais na capital e arredores, esse plano não só reforçou a malha reticular, como também propôs dois anéis concêntricos ao redor da metrópole paulista. O anel rodoviário juntou-se aos modelos radial e reticular para tentar combater as desigualdades do desenvolvimento territorial. A estrutura anelar teve como justificativa a possibilidade de espraiamento da produtividade e da densidade demográfica. Atualmente, o Anel Metropolitano e o Rodoanel correspondem, em trajeto e raio, aos anéis propostos em 1951.

Ao buscar integrar o mercado consumidor brasileiro, essas soluções rodoviárias posicionaram os principais municípios nos nós de uma cadeia produtiva ainda em formação, no intuito de equilibrar o desenvolvimento paulista. A partir do reconhecimento desses nós e com o objetivo de equilíbrio territorial, planos urbanísticos buscaram alternativas à tendência de concentração demográfica e industrial.

Em 1953, a SAGMACS – Economia e Humanismo (Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais), liderada pelo padre Lebrecht, foi contratada no âmbito dos trabalhos promovidos pela Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí (CIBPU) para compreender o desenvolvimento paulista numa abrangência regional. O estudo resultante, “Problemas de Desenvolvimento – Necessidades e Possibilidades do Estado de São Paulo” (1954), propôs uma regionalização do território paulista a partir das relações de influência da capital e dos principais centros urbanos do interior sobre as demais cidades paulistas. Diante da constatação da desproporcional concentração de atividades industriais na capital, se comparada com o interior do Estado, o trabalho sugeriu a descentralização das indústrias para os principais polos de cada região, sob a justificativa do potencial natural, da preexistência de atividade industrial e da urbanização deles.

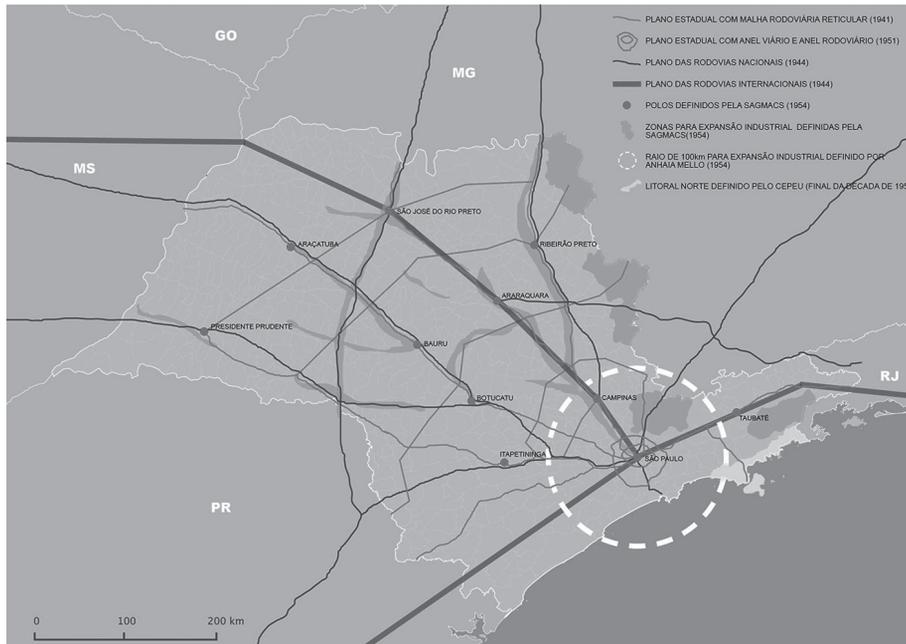
A expansão industrial como forma de equilibrar territorialmente o desenvolvimento foi também abordada por Anhaia Mello em 1954. Em “Plano Regional de São Paulo – Uma Contribuição da Universidade para o estudo de ‘Um Código de Ocupação Lícita do Solo’”, ele recomendou o espraiamento das indústrias para uma área ao redor da capital num raio controlado de 100 km. A ideia era combater os “males” da concentração industrial na capital, promovendo o espraiamento industrial e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de outras regiões do Estado (MELLO, 1954).

Ao final dos anos 1950, o Plano de Ação do Governo (PAG, 1959), da gestão do governador Carvalho Pinto (1959-1963), sintetizou o discurso de profissionais que buscaram

compreender e combater as diferenças espaciais de desigualdades econômicas, sociais, demográficas etc. Sua estratégia para minimizar esses problemas foi a propo-

sição da descentralização administrativa, a partir do reconhecimento da dualidade existente entre capital e interior. No PAG, a interiorização – ou descentralização institucional – foi uma estratégia que visava proporcionar um equilíbrio de desenvolvimento em todo o território por meio de ações que equipassem o interior com serviços públicos, sobretudo de infraestrutura.

Mapa 2 – Alternativas à concentração da atividade industrial pelos planos rodoviários e urbanísticos propostos entre as décadas de 1940 e 1950



Fonte: Tavares, 2015, p. 83.

Nesse período, as ações foram pautadas em estratégias territoriais que objetivassem promover o desenvolvimento equilibrado a partir do espraiamento industrial. Indústria e desenvolvimento tornaram-se sinônimos. Assim, a presença da indústria fora da capital e de seus arredores passou a representar uma importante maneira de minimizar as desigualdades prenunciadas nas desproporcionais concentrações de pessoas e empregos, principalmente na cidade de São Paulo. Enquanto no governo democrático a estratégia foi proporcionar mais equilíbrio, no período da ditadura militar, esse discurso foi substituído pelo de crescimento, apoiado em políticas e estratégias territoriais.

EIXOS RODOVIÁRIOS E POLOS URBANOS COMO ESTRUTURAS TERRITORIAIS

De 1963 a 1967, consolidou-se no Estado de São Paulo um padrão de organização territorial por eixos rodoviários e polos urbanos. Embora o processo de urbanização já estivesse vinculado ao caráter regional de desenvolvimento, foi com a concepção da Rodovia Castello Branco, em 1963, e com a instituição das regiões administrativas

organizadas em polos urbanos, Decreto Estadual 48.162, de 03/07/1967, que se legitimou a estrutura territorial paulista.

A importância das rodovias paulistas vincula-se à integração da cadeia produtiva industrial nos âmbitos regional, nacional e internacional. Das rodovias existentes, três foram pioneiras nessa função: a Anchieta, a Anhaguera e a Dutra. A primeira delas estabeleceu uma ligação entre a capital e o porto exportador de Santos, possibilitando o escoamento da produção concentrada na região. As outras duas, previstas no Plano de 1913, exerceram (e ainda exercem) um papel relevante na expansão do mercado em direção ao interior do país e ao Rio de Janeiro, respectivamente. Das três, a Dutra consolidou-se como principal eixo nacional, porque também foi considerada trecho da Rodovia Pan-americana e importante vetor no Plano Nacional de 1944. Essas rodovias proporcionaram alterações na forma de qualificar e valorizar a terra e transformaram o Estado de São Paulo no território mais bem equipado para atividades produtivas.

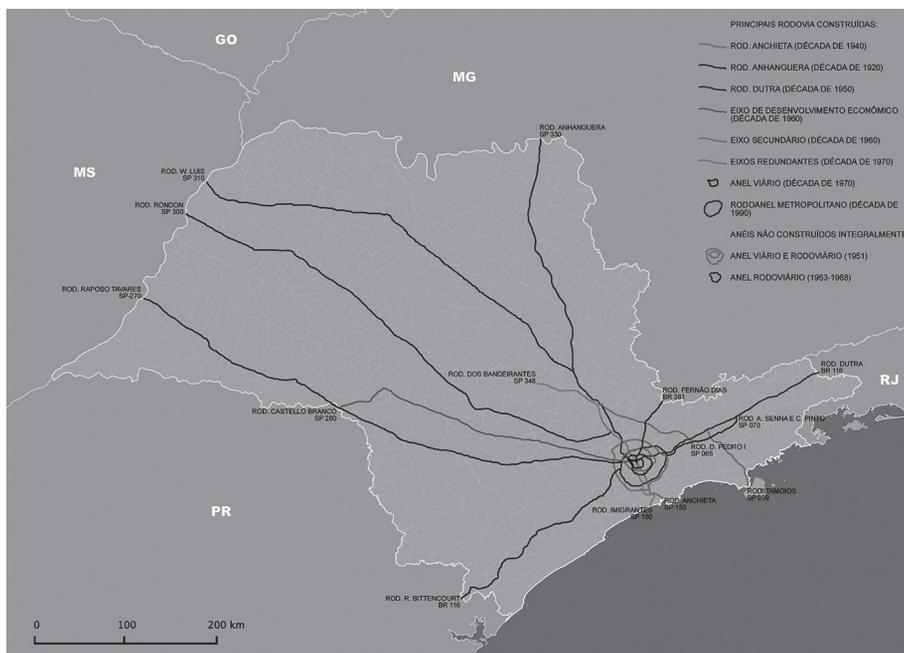
A consagração de um modelo de rodovia que não servisse exclusivamente à passagem de veículos, mas que também promovesse a otimização da produtividade, ocorreu com o projeto e a construção da Rodovia Castello Branco. Nesse período, estava clara a relação da rodovia como equipamento transformador da realidade urbana e regional, aliás, como equipamento fundamental para o fortalecimento da economia, a exemplo do que tinha sido a ferrovia no século anterior. A rodovia Castello Branco, primeiramente chamada de Auto-Estrada do Oeste, foi a concretização desse modelo, antecipando algumas das principais condicionantes para a provisão de infraestrutura de circulação regional. Com uma extensão projetada de 570 km, sua origem está vinculada: aos fatores produtivos na escala regional, caracterizados pela farta produção agrícola e mineral do oeste do Estado; à facilidade do escoamento desses produtos para o mercado consumidor metropolitano; e à distribuição de produtos industriais no interior. A partir da concepção da Rodovia Castello Branco, a ideia de Eixo de Desenvolvimento Econômico consolidou-se na figura emblemática de uma faixa de influência econômica que superava a função de uma linha de passagem, transformando as cidades localizadas no entorno da rodovia numa região de desenvolvimento.

A concepção de Eixo de Desenvolvimento reverberou em outras propostas rodoviárias. Nos anos 1970, outras três rodovias foram construídas com esse propósito: a Rodovias dos Bandeirantes e a dos Imigrantes, com a finalidade de dar suporte a dois eixos pioneiros de desenvolvimento – Anhaguera e Anchieta – e às cidades que as margeavam; e a Rodovia D. Pedro I, constituída como um novo corredor que ligava Campinas ao porto de São Sebastião. A construção das rodovias dos Bandeirantes e dos Imigrantes consolidou o principal corredor de exportação, definido por um intenso fluxo de escoamento da produção nacional e internacional (INSTITUTO DE ENGENHARIA DE SÃO PAULO, 1973, p. 24). Já a Rodovia D. Pedro I concretizou-se como alternativa ao trajeto São Paulo-Santos, representando uma nova rota aos principais corredores e atendendo diretamente as regiões de Campinas, do Circuito das Águas, do Vale do Paraíba e do Litoral Norte Paulista pela ligação com as rodovias Anhanguera, Fernão Dias, Dutra, Carvalho Pinto e, indiretamente, com a Rodovia dos Tamoios. Essas três rodovias fizeram parte das políticas e dos programas públicos de desconcentração e descentralização dos investimentos que se iniciaram no final da década de 1960, incentivados por ações federais, como o II PND.

Privilegiando as cidades menores localizadas ao longo dos seus traçados ou re-

forçando os polos já consolidados, as rodovias transformaram-se numa estratégia fundamental para o processo de urbanização do território paulista. Ao possibilitarem o desenvolvimento das atividades industriais, elas promoveram a minimização dos custos dos produtos industrializados, a ocupação e a conseqüente valorização de novas terras, assim como atraíram novos investimentos e proporcionaram a consolidação de áreas já ocupadas. Não apenas induziram a urbanização, como também a direcionaram e qualificaram-na, apontando novas (ou já consolidadas) frentes de desenvolvimento. Em contraposição, essas grandes infraestruturas de escala regional, ao se aproximarem do ambiente urbano, geraram graves impactos interescares, redundando em permanentes conflitos entre desenvolvimento urbano e regional.

Mapa 3 – Conjunto das principais rodovias do Estado de São Paulo propostas entre as décadas de 1920 e 1970



Fonte: Tavares, 2015, p. 105.

Complementando a estrutura territorial paulista, a partir do Decreto Estadual 48.162, de 03/07/1967, os polos urbanos tornaram-se a principal unidade do planejamento. O decreto unificou a regionalização paulista, superando a tradição setorial institucionalizada em 1938, mais que isso, legitimou o polo urbano como elemento para a organização territorial, do ponto de vista do planejamento administrativo. O conceito de polo urbano dialogou com a teoria de polo de crescimento de F. Perroux (1955) e respondeu às diretrizes federais de criação do Polo de Desenvolvimento (1967), além de consolidar um processo de unificação da regionalização estadual. Na concepção de Perroux (1966, vol. II, n.3/4, p. 3-8), polos são concentrações de atividades industriais que geram riqueza e mercados para as suas áreas satélites, podendo ser considerados como indústrias motrizes que influenciam a cadeia econômica. A origem dos polos está na concentração e no desenvolvimento de uma atividade industrial distribuída num raio geográfico responsável pela variação de fluxos e produtos de uma região. Ou seja, o polo existe fundamentalmente a partir da atividade indus-

trial e dos seus efeitos sobre o território, cuja concentração ocorre pela reunião de atividades da cadeia produtiva e da intensificação da economia a ela vinculada. O decreto que criou e regulamentou o modelo paulista de polo urbano objetivava: a) racionalizar as atividades da Administração Pública; b) padronizar as divisões geográficas para fins de planejamento; c) promover a descentralização administrativa; d) prover o território de infraestrutura numa perspectiva de conjunto, mas cuidando das particularidades regionais; e) criar uma instância articuladora entre Estado e município, com a finalidade de possibilitar o desenvolvimento local (DECRETO ESTADUAL 48.162 de 03/07/67) a partir do modelo francês de polos de crescimento.

Ficaram claras as diretrizes de descentralização administrativa e a divisão regional unificada a fim de territorializar as ações do Estado e prover recursos para o equilíbrio do desenvolvimento territorial. Embora as relações regionais já estivessem presentes no debate estadual em ações isoladas de diferentes entidades de dentro e de fora da administração pública, o Decreto 48.162/67 sistematizou as principais diretrizes na escala regional a partir do conceito de polo urbano e tornou-se o primeiro instrumento a unificar a regionalização administrativa para fins de planejamento.

Como polo urbano, foi considerada a cidade de uma região que, pela relação de interdependência social e econômica com as cidades circunvizinhas, delimitava um raio de influência capaz de definir um aglomerado de cidades a ela subordinadas. A partir do referido decreto, foram estabelecidas 10 regiões – Região da Grande São Paulo, Região de Araçatuba, Região de Bauru, Região de Campinas, Região de Presidente Prudente, Região de Ribeirão Preto, Região de São José do Rio Preto, Região de São Paulo Exterior, Região de Sorocaba e Região do Vale do Paraíba –, que se tornaram “[...] divisões geográficas harmônicas para fins de planejamento [...]” (DECRETO ESTADUAL 48.162 de 03/07/67). Então, a região polarizada foi definida como o espaço de integração das políticas estadual e municipal.

Na sequência, o Decreto 48.163, de 03/07/67, que dispunha sobre as regiões que tinham de ser adotadas pelos órgãos da Administração Pública, confirmou que todos os setores administrativos estaduais deveriam compreender as Regiões Administrativas como “base territorial para o planejamento de suas atividades” e como “base territorial para as unidades administrativas de supervisão e controle sempre que estas forem constituídas segundo áreas geográficas de âmbito comparável ao das regiões” (DECRETO ESTADUAL 48.163, de 03/07/67).

Como medida adotada na vigência do período autoritário militar, esse decreto possibilitava, ao mesmo tempo, a integração dos critérios de regionalização e a centralização das decisões de diferentes setores da Secretaria da Economia e Planejamento. Tal conjunto de reformas, derivadas da divisão regional proposta pelos decretos de 1967, desempenhou papel fundamental na consolidação da escala regional como território do planejamento, o que subsidiou o debate metropolitano e a definição de padrões espaciais polarizados e hierarquizados que orientaram as principais decisões de organização territorial no Estado de São Paulo.

Mapa 4 – Regionalização administrativa unificada e seus polos urbanos entre as décadas de 1960 e 1970



Fonte: Tavares, 2015, p. 125.

Além da constituição de regiões administrativas unificadas, os decretos influenciaram na concepção de unidades territoriais homogêneas e de novas cidades na constituição de novos polos urbanos no interior do Estado. Os dois casos mais paradigmáticos de novas cidades foram: a proposta de uma nova capital administrativa para o Estado e a de uma nova cidade industrial para substituir a concentração da indústria na capital e arredores. A ideia de uma nova capital administrativa no interior do Estado era defendida desde o início da década de 1950 (AZEVEDO NETTO, 1981, p. 6-12) e ganhou força com a conclusão dos trabalhos da Comissão Especial para Proceder ao Estudo da Localização da Nova Capital (CEPELCA) em 1968, quando foi apontada como preferida a região ao norte do município de São Pedro. Em 1971, no auge do debate dos polos urbanos, o engenheiro Tácito Sampaio Alves propôs a construção de uma cidade inteiramente nova, na confluência dos rios Tietê e Piracicaba. Ambas as propostas foram elaboradas para quatro milhões de pessoas e refletiam o ideal hegemônico de proporcionar equilíbrio de desenvolvimento regional a partir de um polo urbano irradiador.

REDE URBANA E A “INTERIORIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO”

Na década de 1970, consolidou-se a descentralização administrativa e reforçou-se a escala regional de atuação política, com efeitos irreversíveis sobre o processo de urbanização dispersa. Essa escala de atuação baseou-se na ação estadual de organização de uma rede urbana centralizada, hierarquizada e dividida funcionalmente, a partir da qual o governo proporcionou a provisão de recursos pela própria regionalização da administração.

A Ação Regional, programa do governo estadual implantado em 1971 na gestão de Roberto de Abreu Sodré (1967-1971), foi o primeiro e mais importante instrumento para viabilizar essas ações. Ele definiu as principais diretrizes administrativas, com o objetivo de organizar o território paulista às funções econômicas e sociais. Entre suas finalidades, estava a de orientar o desenvolvimento por ações planejadoras para combater os desequilíbrios. Durou cerca de três décadas e foi fundamental para a territorialização do planejamento. A Ação Regional teve um caráter mais abrangente que a descentralização burocrática, pois possuía diretrizes direcionadas a um modelo de planejamento social e econômico através da “industrialização do interior”, do “desenvolvimento urbano equilibrado”, das “alternativas ao acelerado desenvolvimento da Grande São Paulo” e da definição dos critérios de “implantação de infraestrutura regional” (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO; SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO. COORDENAÇÃO DE AÇÃO REGIONAL, 1971, p. 24 e 25). Dois programas por ela coordenados, Balcão de Projetos (1974) e Cidades Médias (1977), refletem as práticas, as relações intrínsecas e as contradições desse período.

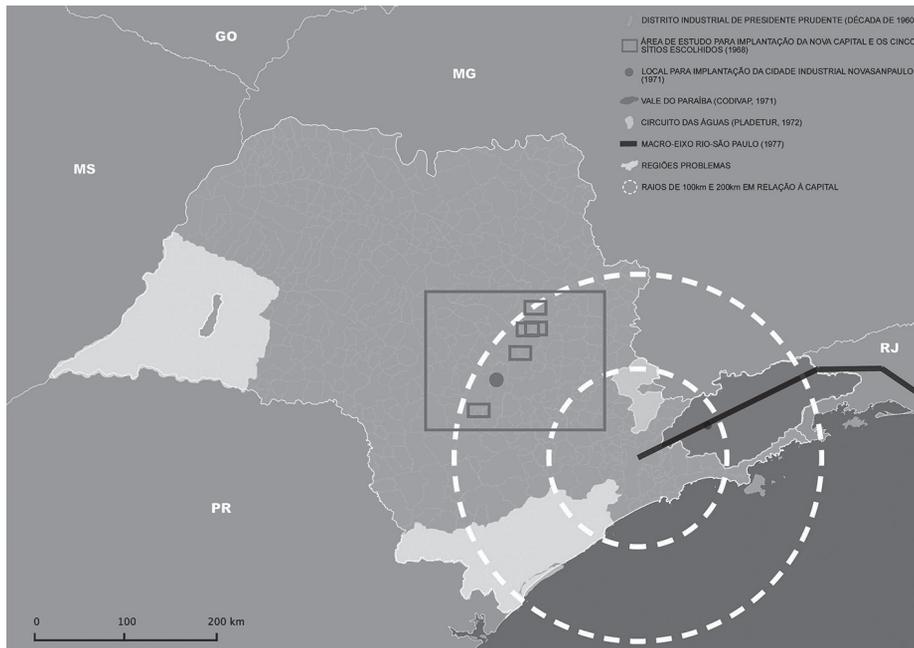
O programa Balcão de Projetos foi organizado como “manual” de decisões de investimentos, o qual deveria ser aplicado pelo município e pelo empresário com o objetivo de criar condições para a instalação de indústrias no interior. Essas diretrizes incentivaram a definição de “distritos industriais” no interior do Estado pelos planos diretores municipais, o que gerou uma reserva de terra na periferia das cidades. A viabilidade desse programa esteve diretamente condicionada ao Programa de Cidades Médias, que teve como meta qualificar 40 cidades médias do interior paulista, com a dotação de Cr\$ 240 milhões (1977) destinados à infraestrutura: sistema viário (61,15%), saneamento básico (16,8%), lazer (2,19%) e implantação dos distritos industriais previstos no Balcão de Projetos (19,86%) (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO; SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO, 1978, p. 67). Embora refletissem, com clareza, a importância de qualificar os centros intermediários da rede urbana paulista, essas ações vinculavam tal qualificação ao investimento público, privilegiando a produtividade industrial.

Simultaneamente, como previsto pelos decretos de 1967, o governo estadual investiu na concepção e qualificação das unidades territoriais homogêneas do Vale do Paraíba, do Circuito das Águas e do Macro-Eixo Rio-São Paulo. Essas unidades territoriais eram constituídas independentemente da divisão regional administrativa, ou seja, possuíam delimitações geográficas e administrativas diferentes daquelas definidas pelas regiões polarizadas. Seus planos tinham como principal objetivo promover o desenvolvimento urbano, potencializando suas particularidades geográficas, históricas etc. As ações buscaram estimular a irradiação de atividades produtivas por meio do transbordamento dos efeitos de crescimento a partir da formação de aglomerados de serviços e atividades industriais vinculadas às características sociais e culturais de cada região, mas com o intuito de atender a um mercado de porte metropolitano. Essas concepções aproximavam-se dos modelos marshalliano (século XIX) e becattiano (década de 1970) de distritos industriais.

Para a região do Vale do Paraíba, buscou-se a criação de condições para incentivar o planejamento e promover a integração das políticas locais numa escala que articulasse os âmbitos estadual e federal, bem como reverter o quadro econômico e social decorrente do abandono da economia agrícola no final do século XIX (GO-

VERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1971). Os planos para o Circuito das Águas, por sua vez, procuraram integrar municípios que se encontravam à margem da economia de escala e promovê-los, incentivando a atividade turística de forma coordenada com o histórico das relações sociais existentes na região, sobretudo com a exploração dos recursos naturais, das tradições culturais e das condições geográficas e históricas (SEADE, 1972). Já o plano Macro-Eixo Rio-São Paulo, inserido, em 1976, na Política de Desenvolvimento Urbano e Regional (PDUR), propôs uma estratégia de desenvolvimento da região ao redor da rodovia Dutra entre São Paulo e Rio de Janeiro a partir do disciplinamento do seu desenvolvimento industrial e do uso e da ocupação do solo (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO; SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO, 1977).

Mapa 5 – Experiências urbanísticas na criação de novos polos urbanos e unidades territoriais homogêneas como estratégia de interiorização industrial entre as décadas de 1960 e 1970



Fonte: Tavares, 2015, p. 151.

Essas ações fizeram parte do segundo mandato do governador Laudo Natel (1971-1975), que, na tentativa de promover condições adequadas para o deslocamento industrial para o interior, criou programas como o Interiorização do Desenvolvimento, reunindo o Plano Rodoviário de Interiorização do Desenvolvimento (PROINDE), na primeira metade da década de 1970, à PDUR. Integradas, essas ações resultaram na expansão industrial para o interior paulista e reposicionaram o Vale do Paraíba e o Circuito das Águas no mapa da produção em escala metropolitana.

Como aporte administrativo, foram criados os Escritórios Regionais de Planejamento (ERPLAN) e os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR). Como objetivo, os ERPLANs, concebidos em 1971 dentro das diretrizes da Ação Regional, pretendiam identificar as particularidades de cada região, transformando-as em

“unidades-fim no processo de planejamento regionalizado”; além disso, estavam localizados nas sedes administrativas de cada uma das regiões (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO; SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO; COORDENAÇÃO DE AÇÃO REGIONAL, 1971, p. 56-61). Eles se tornaram expressão institucional da interiorização administrativa por terem sido implantados nos polos com uma programação específica para cada região, compatibilizando-as com as diretrizes e os objetivos de todo o Estado, bem como por realizarem uma articulação entre planejamento regional e particularidades locais. Assim, foram consolidados os polos urbanos como centro de decisão regional e fortalecida a relação em rede do sistema urbano paulista. Aos CDRs couberam as seguintes metas: integrar os diferentes interesses setoriais; consolidar a regionalização administrativa via integração entre as unidades regionais; aprimorar o processo de planejamento, subsidiando o governo com informações; revisar os Planos Regionais de Desenvolvimento e de Uso do Solo (Decreto 12.422, de 10/10/1978).

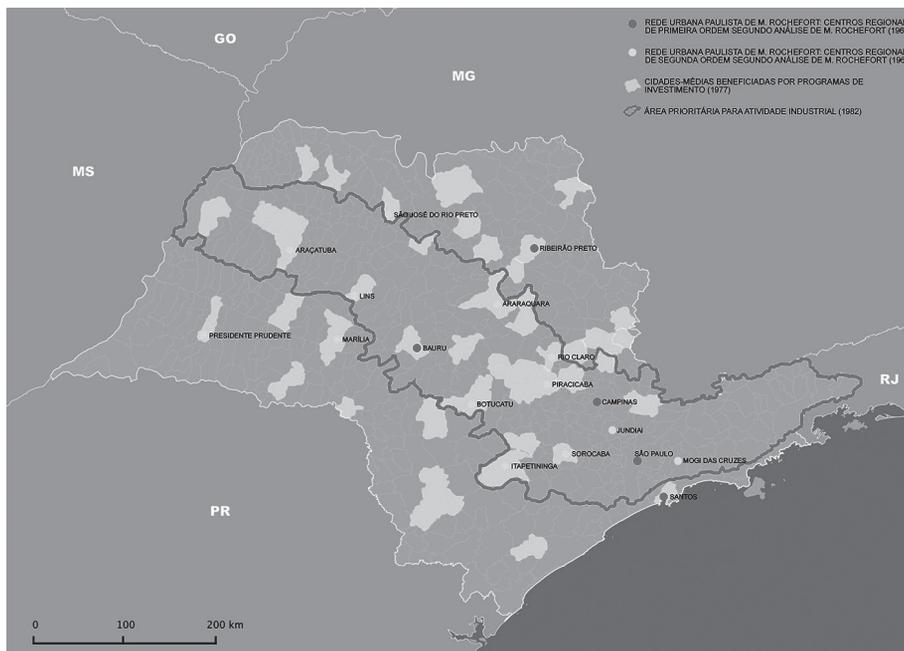
O surgimento dos empecilhos de ordem política e econômica exigiu do governo estadual uma revisão na forma a partir da qual empreendia a descentralização das suas ações. E, assim, vieram, nos anos 1980, a criação dos Escritórios de Governo, das Regiões de Governo e dos Escritório Regionais de Governo, além do Colegiado da Administração Estadual (CAE) e do Colegiado das Administrações Municipais (CAM) (Decreto 21.981 de 28/02/1984, Decreto nº 22.970, de 29/11/1984, 22.971 de 29/11/1984). Em meados da década, com as crises internacional e nacional e o sucessivo enfraquecimento político das instituições democráticas de planejamento, a escala regional tornou-se secundária frente a uma política estadual que se voltava à escala local. Esse foi um dos prenúncios de que a escala regional deixava de ser preponderante nas decisões administrativas, indicando, pois, uma mudança de paradigmas.

No conjunto de políticas integradas para o território paulista, aquela que mais ilustra a transposição dos interesses regionais para os locais (e a permanência dos interesses setoriais, independentemente da escala de ação) é a Política de Desenvolvimento e Desconcentração Industrial (PDDI), de 1982. Com o Decreto Lei 6.803 de 02/07/1980, o governo do Estado propôs um zoneamento industrial que estabelecia as diretrizes básicas para as áreas prejudicadas pela poluição. Considerando possíveis prejuízos para as indústrias que seriam afetadas por esse decreto, a PDDI foi elaborada como uma ação conjunta entre o governo do Estado de São Paulo e os empresários paulistas, a fim de proporcionar condições seguras para o aumento dos rendimentos crescentes face às restrições que se impunham ao setor, sobretudo legais, e que exigiam dele maiores investimentos.

Como “estratégia de ação”, foi implantada a Política de Desenvolvimento Urbano (PDU), elaborada pelo governo também em 1982, cujo objetivo principal era dar prosseguimento à desconcentração industrial. Na PDDI e PDU, a especialização funcional de algumas cidades reforçou a hierarquização territorial e consolidou uma divisão territorial baseada na divisão social do trabalho. A estratégia foi atribuir, por um lado, mais privilégios à concentração industrial nas cidades mais bem equipadas e desenvolvidas, as quais poderiam proporcionar um aumento mais rápido dos rendimentos crescentes às indústrias interiorizadas, e, por outro, menos privilégios às cidades menos desenvolvidas, que, portanto, não seriam tão eficientes em proporcionar o aumento dos rendimentos crescentes às indústrias que para lá se dirigissem. Um dos resultados desse processo foi a qualificação de uma porção do Estado e o consequente

subdesenvolvimento de outras regiões, como o Vale do Ribeira e o Pontal do Paranapanema, historicamente conhecidos por “Regiões Problemas” (CIBPU, 1968).

Mapa 6 – Rede urbana paulista, com destaque para as principais cidades de porte médio e sedes administrativas regionais beneficiadas por ações planejadoras entre as décadas de 1960 e 1980



Fonte: Tavares, 2015, p. 179.

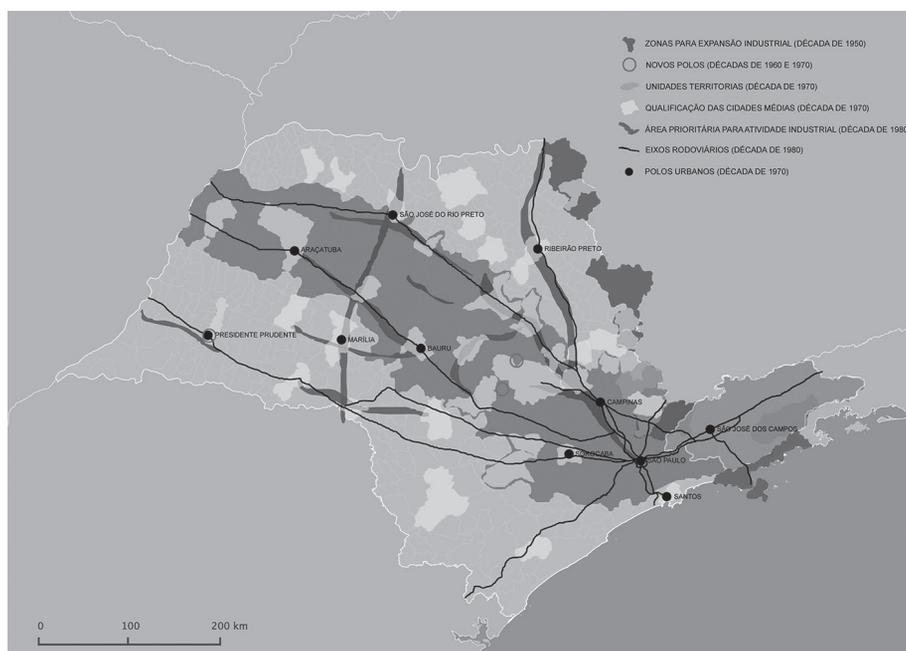
Os esforços políticos e administrativos para uma nova interiorização da atividade industrial, apoiados numa consolidada rede urbana e no princípio da divisão territorial do trabalho, foram exitosos. A interiorização ocorreu e legou um padrão de urbanização dispersa que ainda se verifica no território paulista (REIS, 2006). A participação na produção industrial nacional da Região Metropolitana de São Paulo passou de 44%, em 1970, para 25%, em 1997, e a do emprego em atividades industriais, no mesmo período, de 34% para 24%. Comparado aos índices estaduais, o valor de transformação industrial da RMSP caiu de 75% para 50% e a do emprego de 70% para 55% (DINIZ, 2000, p. 34), comprovando a importância da receptividade da atividade industrial no interior. Dessa forma, as ações do Estado que tinham como objetivo promover uma nova interiorização paulista da indústria concretizaram-se a partir dos anos 1970 e seus efeitos provocaram a inflexão da concentração do valor da produção industrial, confirmando um movimento da atividade industrial da capital São Paulo para o interior, o que levou consigo o espraiamento da urbanização. Mas, afinal, qual foi a dimensão dessa interiorização e como ela se distribuiu pelo território?

A REGIÃO DOS VETORES PRODUTIVOS

Entre 1910 e 1980, o governo paulista empenhou-se em qualificar o território com ações que incidiram sobre determinadas áreas com o objetivo de garantir

condições adequadas para a localização da atividade industrial. Essas ações concentraram-se em um espaço historicamente mais dinâmico, urbanizado, com reserva de mão de obra e continuamente atendido por investimentos públicos e privados. Analisando a trajetória dessas ações planejadoras, podemos constatar que, a partir delas, as políticas e programas públicos promoveram uma gradativa integração entre as regionalizações e a provisão infraestrutural, proporcionando as condições para que os polos urbanos e os eixos rodoviários desempenhassem um papel estruturador na organização territorial. A estrutura formada pelos polos e eixos constituiu uma região qualificada ao desenvolvimento da lógica industrial, aqui denominada Região dos Vetores Produtivos.

Mapa 7 – Espaço de permanência das ações planejadoras ao longo do século XX no Estado de São Paulo

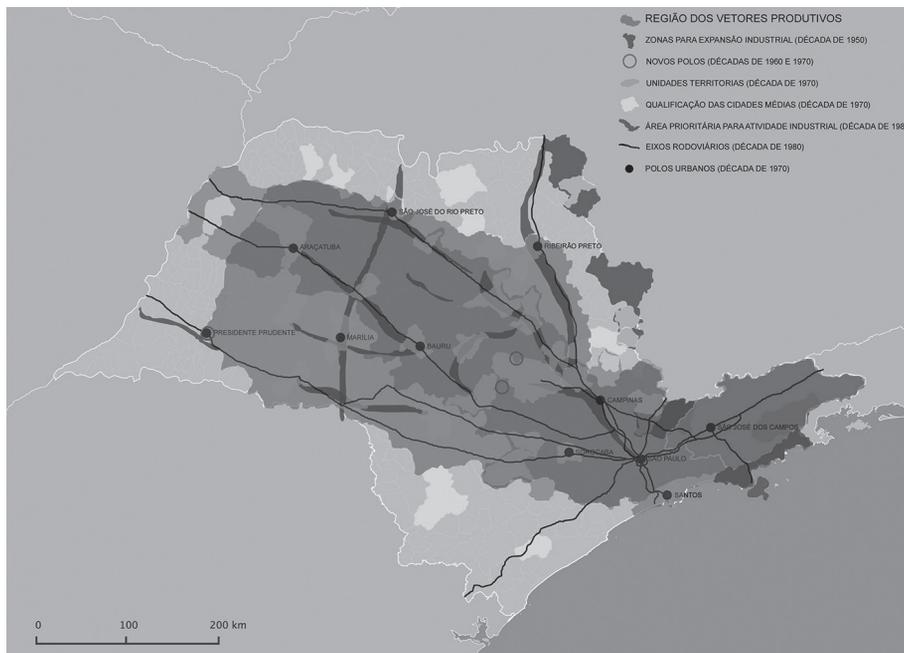


Fonte: Baseado em Tavares, 2015, p. 186.

A partir dos anos 1980, os dados apresentados pelos estudos sobre a rede urbana (GOVERNO DO ESTADO; COORDENADORIA DE AÇÃO REGIONAL, 1982), proporcionados pelo próprio governo, comprovaram a predominância dessa região como a que possuía os melhores resultados de polarização e incidência de atividades produtivas, antecipando os altos índices econômicos posteriormente consolidados. A Região dos Vetores Produtivos, portanto, é uma região caracterizada por desenvolvimento econômico, sendo composta pela associação de polos urbanos e eixos rodoviários. É formada por dois vetores que partem de um mesmo vértice – o entroncamento São Paulo-Santos: um deles aponta para o Rio de Janeiro e o outro, para o interior do Estado. Está delimitada, a leste, pelo oceano Atlântico; a noroeste, pela área de influência da rodovia Anhanguera; a sudoeste, pelas áreas de influência das rodovias Castello Branco e Raposo Tavares; e a oeste, por um arco formado pelos municípios de Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Araçatuba e Presidente Prudente, que se localizam no fim das principais rodovias estaduais – Anhanguera,

Washington Luis, Marechal Rondon e Raposo Tavares, respectivamente. No seu eixo central, corre o rio Tietê, que define a bacia hidrográfica mais importante do Estado e que, numa metáfora da Geografia Econômica, drena os principais recursos para essa região, a fim de promover um desenvolvimento com vistas à escala nacional. Por fim, cabe dizer que ela compreende núcleos urbanos com características físicas e sociais diferentes – como as regiões metropolitanas do leste e as aglomerações urbanas do oeste –, mas que, em comum, apresentam um processo de desenvolvimento orientado para a continuidade de ações planejadoras.

Mapa 8 – Delimitação da Região dos Vetores Produtivos a partir da permanência de ações planejadoras



Fonte: Baseado em Tavares, 2015, p. 186.

Essa histórica permanência – contínuas sete décadas (1910 a 1980), vale frisar – ocorreu em razão de três objetivos distintos: equilibrar o desenvolvimento no território; resolver os problemas de alta concentração na metrópole paulista (capital São Paulo e arredores); garantir o crescente aumento dos rendimentos da atividade industrial. Tais ações buscavam construir uma área mais ampla que os limites da metrópole, com vistas a atender às necessidades da atividade industrial do Estado e do país. A região conformada estava, portanto, submetida às políticas nacional e estadual de urbanização. O interessante é que seu histórico de urbanização antecede o predomínio da atividade industrial, mas foi estabilizada com os privilégios que atenderam às decisões locais e naturalizaram a industrialização como sinônimo de desenvolvimento.

A Região dos Vetores Produtivos sempre esteve em constante (trans)formação e sua origem encontra-se numa porção do Estado que, desde o século XVI, apresenta maior dinâmica de desmembramentos territoriais (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO; SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO; COORDENADORIA DE PLANEJAMENTO REGIONAL; INSTITUTO GEOGRÁ-

FICO E CARTOGRÁFICO, 1995). Com efeito, na porção compreendida entre o litoral e os municípios de São José do Rio Preto, Bauru e Ourinhos, concentrou-se a maior e mais antiga formação de municípios do Estado, evidenciando o intenso processo de urbanização dessa região. Outro elemento fundamental em sua formação foi a implantação de infraestruturas de pequeno, médio e grande portes desde o século XIX (BERNARDINI, 2007; REIS, 2010), algo que possibilitou a fixação e o fluxo de pessoas e proporcionou condições para o seu desenvolvimento social, cultural e econômico. A migração e a imigração, principalmente a partir do século XIX, que acompanharam a interiorização da produção cafeeira (BASSANEZI; et al., 2008) deram a forma de urbanização pioneira às franjas paulistas (MONBEIG, 1984) e criaram condições para a concentração de uma reserva de mão de obra destinada à atividade industrial. Tais elementos, ao lado de outros atributos e condições naturais e políticos, colaboraram para o processo de urbanização dessa porção do Estado. Ela não esteve submetida exclusivamente aos fatores industriais ou econômicos, mas se apropriou deles para seu desenvolvimento por meio de ações planejadoras do Estado, reforçando um processo secular de dinamismo. É possível afirmar, portanto, que essas ações não formaram uma nova região; na verdade, consolidaram-na via estratégias que expressaram os principais efeitos de um período de desenvolvimento industrial nacional que elegeu um território historicamente mais dinâmico para atribuir-lhe privilégios e dar continuidade à hegemonia econômica paulista, haja vista a predominância nessa região dos principais centros urbanos concentradores de decisões e de pontos de convergência de investimentos desde o início do século XX.

Se se analisa a dimensão temporal dessas transformações, percebe-se a permanência de algumas formas espaciais que possibilitam visualizar a construção da Região dos Vetores Produtivos em meio às transformações sociais. A resistência de caminhos e núcleos de concentração humana (Mapa 1) que foram continuamente equipados pelas ações do Estado está na gênese dos polos e dos eixos (Mapas 3 e 4). Polos e eixos, por sua vez, foram escolhidos como espaços para ações que tinham por objetivo proporcionar equilíbrio de desenvolvimento e interiorização industrial (Mapas 2, 5 e 6), organizando a rede urbana pela divisão territorial do trabalho. Da malha ferroviária ao sistema rodoviário, da rede urbana Oitocentista para a rede urbana do século XX, é possível notar a hegemonia da atividade industrial na organização territorial. Nesse caso, a relação histórica entre o trabalho do homem e a produção do espaço evidencia a rugosidade dos meios de produção e da estruturação territorial.

Essa rugosidade está presente na morfologia da Região dos Vetores Produtivos. De um lado, pode-se compreender as ações planejadoras que proporcionaram as permanências como um fator social de apropriação e construção do espaço que respondeu às necessidades coletivas e culturais (LOJKINE, 1981, p. 132), porque consolidaram o padrão de rede urbana paulista ao possibilitarem a fixação e o fluxo de pessoas, a concentração do excedente da produção, a permanência dos poderes (político, econômico e administrativo), o desenvolvimento cultural e social e o fluxo de capital, matéria, energia e informação. De outro, porém, elas podem ser compreendidas como ações que corresponderam à ordem econômica (JARAMILLO GONZÁLEZ, 2010, p. 315). Identificar essa dupla característica ajuda na caracterização da morfologia da Região dos Vetores Produtivos como uma estratégia que, evitando as deseconomias de aglomeração, proporcionou a diminuição do tempo de produção e de circulação do produto pelo território. Sendo assim, não há uma forma predominante – circular ou

linear – para a região, pois não há uma regra básica para ocorrer essa diminuição de tempo. Pode-se dizer que a concentração – de meios de produção, de mão de obra, de matéria-prima e de mercado consumidor – teve, durante o domínio da indústria nas políticas de desenvolvimento, um papel predominante na constituição da forma da Região dos Vetores Produtivos. Dessa maneira, aparentemente, a concentração comprovou-se hegemônica por ser uma consequência da melhor apropriação do território pelos equipamentos destinados à urbanização. A dispersão, por seu turno, tornou-se uma alternativa para esse processo – e parece funcionar como um estágio frente às deseconomias de aglomeração industrial. Concentração e dispersão ocorreram, por assim dizer, pelos mesmos objetivos e alternaram-se, dando as características morfológicas da região. Nesse sentido, é possível afirmar que a necessidade de potencializar a produção justificou a ausência de uma forma predominante, pois ela se alterou ao longo do tempo, embora sua estrutura tenha permanecido a mesma nos polos e eixos.

Outra característica da Região dos Vetores Produtivos é o seu contraditório desenvolvimento, haja vista os efeitos positivos e negativos que emergiram no território, sobretudo no espaço urbano, em razão dos conflitos de escala, dos embates entre o desenvolvimento e o meio ambiente, dos agravantes sociais e déficits de atendimento dos serviços públicos em áreas urbanas e da consolidação de regiões com baixíssimos índices de desenvolvimento (Pontal do Paranapanema e Vale do Ribeira). Esse território, construído pelas contradições das várias políticas setorializadas, aponta para um projeto inacabado de multipolarização territorial como meio de equilíbrio do desenvolvimento. A aplicação dos conceitos franceses que buscavam certo equilíbrio territorial do desenvolvimento com a instituição de polos não se efetivou como tal, embora tenha proporcionado condições adequadas para atividades econômicas. Os padrões de planejamento regional praticados pela Geografia Econômica não resultaram em espaços mais homogêneos. A interpretação e a aplicação desses conceitos no caso paulista ganharam um aspecto particular com a organização territorial fundada na lógica da atividade industrial: centralizada, hierarquizada e dividida funcionalmente. Os polos urbanos não equilibraram o desenvolvimento, mas concentraram o crescimento. Já as rodovias assumiram um papel preponderante no direcionamento da urbanização, pois consolidaram vetores de propagação de novas frentes de expansão da atividade produtiva. A partir da polarização da capital, a infraestrutura rodoviária reforçou a economia de escala e a importância da própria capital e seus arredores, induzindo uma controlada interiorização da atividade industrial. Dessa maneira, ambos (polos e eixos) solidificaram um padrão de urbanização que proporcionou condições para a reestruturação produtiva, sem trazer, contudo, o equilíbrio territorial preconizado pelas matrizes teóricas estrangeiras.

Em resumo, a Região dos Vetores Produtivos se constituiu a partir de um processo secular de desmembramento territorial, de qualificação da terra pela infraestrutura e de adensamento pela migração e imigração, numa complexa urbanização orientada não só por relações produtivas. No entanto, foi pela lógica da atividade industrial que essa região se consolidou, fundamentalmente pela permanência de ações do Estado, cujas decisões incidiram sobre essa porção historicamente mais urbanizada, tornando-a a região mais equipada e desenvolvida e, ao mesmo tempo, a mais contraditória. A Região dos Vetores Produtivos não predispõe de uma tipologia morfológica, mas de uma forma em constante mudança que parece se movimentar em direção a seus extremos, evidenciando a importância do processo de sua formação. É preciso pontuar

que a relevância de pensar a crítica e a prática do planejamento paulista a partir da Região dos Vetores Produtivos reside no fato de reconhecer a dimensão das relações históricas que se estabeleceram territorialmente entre a ação planejadora e o processo de urbanização paulista, representativo do desenvolvimento nacional no século XX.

Mapa 9 – Região dos Vetores Produtivos: região privilegiada para a atividade industrial e o desenvolvimento



Fonte: Baseado em Tavares, 2015, p. 186.

CONCLUSÃO

Ao fazer uma aproximação entre o campo de conhecimento da geomorfologia e o do planejamento e da urbanização, Milton Santos propôs uma analogia com o conceito de rugosidade, destacando a particularidade da permanência das estruturas territoriais construídas pelo trabalho do homem como um dado espacial que carrega a memória dos modos de produção que as influenciaram. Essas estruturas territoriais que permanecem no tempo, mesmo diante das mudanças nos modos de produção, são capazes, conforme afirma Santos (2014, p. 139-141; 2004, p. 171-176, 259 e 260), de influenciar as transformações de novos modos de produção e de novas formas de trabalho.

Dialogando com esse pensamento, a análise aqui realizada problematizou e reinterpretou a trajetória das ações planejadoras no Estado de São Paulo a partir da sua sobreposição no tempo e no espaço. Com isso, foi formulada a ideia de uma região caracterizada pela integração histórica de várias ações, tendo sempre em vista as referências teóricas geográficas do conceito de região e o reconhecimento das estruturas territoriais que permanecem ante as mudanças dos modos de produção e de trabalho na escala nacional e regional.

Pelo reconhecimento dessa região e de uma narrativa que observou as diferentes

camadas de ações planejadoras que formaram o território, foi possível identificar três aspectos relevantes do planejamento regional no Estado de São Paulo: (I) as concepções de regionalização e de provisão de infraestrutura promoveram, gradativamente, a integração no espaço de rodovias e regiões administrativas que resultaram na constituição dos polos urbanos e dos eixos rodoviários como elementos estruturantes da organização territorial do Estado; (II) os polos e eixos submeteram-se ao principal objetivo de criar condições propícias à decisão locacional da atividade industrial, por compreendê-la como sinônimo de desenvolvimento. Essa hegemonia do debate locacional naturalizou a lógica da atividade industrial na organização do território paulista e consolidou o projeto estadual de desenvolvimento por dois principais movimentos – a interiorização administrativa e a recente interiorização das plantas industriais numa região historicamente privilegiada por essas ações planejadoras; (III) as ações planejadoras permaneceram no tempo e no espaço. A continuidade delas no tempo ocorreu ao longo de sete décadas, mais precisamente, da década de 1910, com as primeiras tentativas de integrar os mercados consumidores paulista e nacional, até os anos 1980, quando as ações planejadoras iniciaram uma inflexão para o âmbito local. A permanência dessas ações no espaço efetivou-se com a concentração delas numa porção do território paulista historicamente mais urbanizada, assistida por infraestrutura e com reserva de mão de obra. As ações concentradas na Região dos Vetores Produtivos, ao privilegiarem essa porção com recursos materiais e imateriais, consolidaram-na como a região mais equipada. Dessa forma, o planejamento regional no Estado de São Paulo esteve atrelado, ao longo do século XX, aos interesses setoriais, influenciando o desenvolvimento urbano e regional e tornando-se um dos principais responsáveis pelo processo de urbanização dispersa verificado neste início de século XXI.

Jeferson Cristiano Tavares é Arquiteto e Urbanista, docente do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP).
E-mail: jctavares@gmail.com

Artigo recebido em 02 de maio de 2017 e aprovado para publicação em 04 de outubro de 2017.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO NETTO, J. M. de. *Uma Nova Capital para São Paulo*. São Paulo: Fundação Theodoro Souto, 1981.
- BASSANEZI, S. C. B.; et al. *Atlas da imigração internacional em São Paulo 1850-1950*. São Paulo: Editora UNESP, 2008.
- BERNARDINI, S. P.. *Construindo infra-estruturas, planejando territórios: A Secretaria de Agricultura, comércio e Obras Públicas do Governo Estadual Paulista (1892-1926)*. 2007. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- BRASIL. Departamento Nacional de Estradas de Rodagem. *Plano Rodoviário Nacional*. Organizado pela Comissão designada pela Portaria n. 168 de 19 de fevereiro de 1942, Decreto no. 15.093 de 20 de março de 1944. Rio de Janeiro, s. n., 1944.
- BRASIL. República Federativa do Brasil. *II PND - II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975 – 1979)*. S. l.: s. n. S. d.
- CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo: Difel, 1977.
- CANO, W.; GUIMARÃES NETO, L. A Questão Regional no Brasil: traços gerais de sua evolução histórica. In: *Pensamiento Iberoamericano*. Revista de Economia Política. Madri: Instituto de Cooperation Iberoamericana, (impressa) n. 10, 1986. Pp. 167-184.
- COMISSÃO INTERESTADUAL DA BACIA PARANÁ-URUGUAI. *A Regionalização do Estado de São Paulo*. Versão Preliminar. Documento datilografado da Comissão

- Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai, Departamento de Planejamento Econômico e Social, elaborado por Paulo Yokota, maio, 1968.
- DINIZ, C. C. Impactos Territoriais da Reestruturação Produtiva. In: RIBEIRO, L. C. de (org). *O Futuro das Metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2000. Pp. 21-62
- ESTADO DE SÃO PAULO. Administração Estadual e Desenvolvimento Econômico-Social. *Plano de Ação do Governo 1959-1963*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1959.
- ESTADO DE SÃO PAULO. *Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre a Região do Vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes* – CODIVAP 1971. São Paulo: s. n., 1971.
- ESTADO DE SÃO PAULO. Coordenadoria de Ação Regional. *Organização Regional do Estado de São Paulo: Polarização e Hierarquia dos Centros Urbanos*. São Paulo: Núcleo de Apoio Técnico e Administrativo, 1982.
- ESTADO DE SÃO PAULO. Instituto de Organização Racional do Trabalho de São Paulo. *R.A.G.E. Reorganização Administrativa do Governo do Estado de São Paulo. Relatório Final*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1935.
- ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. *Plano de Viação*. Relatório apresentado ao Dr. Secretário da Agricultura pelo Consultor Técnico da Secretaria Engenheiro Clodomiro Pereira da Silva. São Paulo: Tip. Levi, 1913.
- ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia. *Diretrizes para a Política de Desenvolvimento e Desconcentração Industrial* - PDDI. São Paulo: Centro de Documentação e Biblioteca, 1982.
- ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Economia e Planejamento. *Cidades Médias e Desenvolvimento Industrial*. Uma Proposta de Descentralização Metropolitana. São Paulo: CIDOC, 1978.
- ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Economia e Planejamento. Coordenação de Ação Regional. *Ação Regional*. São Paulo: s. n., 1971.
- ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Economia e Planejamento. Coordenadoria de Planejamento Regional. Instituto Geográfico e Cartográfico. *Quadro do desmembramento territorial-administrativo dos municípios paulistas*. São Paulo: IGC, 1995.
- ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Economia e Planejamento. *Programa Macro-Eixo Rio-São Paulo*. Cenários Alternativos de Desenvolvimento. Programação de Investimentos Públicos. São Paulo, s. n., 1977.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). Plano Regional de Desenvolvimento Turístico do Circuito das Águas-SP. São Paulo: Getag Ltda., 1972.
- INSTITUTO DE ENGENHARIA DE SÃO PAULO. *Engenharia*. São Paulo: Engetec, n. 363, 1973. Em especial: Grandes Obras do Estado de São Paulo.
- INSTITUTO DE ENGENHARIA. *Atividades Rodoviárias do Governo do Estado de São Paulo. Engenharia*. São Paulo: s. n. Ano XII, v. XII, n. 138, abril-maio, 1954.
- JAMARILLO GONZÁLEZ, S. J. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* Cap. VII: El Estado y el mercado del suelo urbano. 2ª. Edición. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes, 2010.
- LOJKINE, J. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- MELLO, A. *O Plano Regional de São Paulo*. Uma Contribuição da Universidade para o estudo do “Um Código de Ocupação Lícita do Solo”. (Monografia). São Paulo: s. n., 1954.
- MONBEIG, P. A Zona Pioneira do Norte-Paraná. In: IBGE. *Boletim Geográfico*. Rio de Janeiro: IBGE, ano III, no. 25, abril de 1945 (originalmente publicado em Geografia – Associação dos Geógrafos Brasileiros, no. 3, ano I, São Paulo, 1935).

- PERROUX, F. Notas sobre la noción de pólos de Crescimento. Consideraciones em torno a la noción de Pólo de Crecimiento. In: Mecor-Sudene. Assessoria Técnica. Divisão de Assistência Técnica aos Estados e Municípios. *Seminário Sobre Pólos de Desenvolvimento*. Recife: MECOR-SUDENE. Separata de Cuadernos Venezolanos de Planificación, vol. II, n. 3-4, p. 3-8, 1966.
- REIS FILHO, N. G. *Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo: Via das Artes, 2006.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Coleção Milton Santos, 1), 2014.
- SANTOS, M. *Por uma Geografia Nova: Da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica*. 6a. edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Coleção Milton Santos, 2), 2004.
- SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana. *Política de desenvolvimento urbano e regional de São Paulo*. São Paulo: s. n., 1976.
- SILVA, S. *Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.
- SOCIEDADE DE ANÁLISE GRÁFICA E MECANOGRÁFICA APLICADA AOS COMPLEXOS SOCIAIS (SAGMACS). Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí. *Necessidades e Possibilidades do Estado de São Paulo*. São Paulo: SAGMACS, 1954.
- TAVARES, J. C. *Polos Urbanos e Eixos Rodoviários no Estado de São Paulo*. Tese de Doutorado. São Carlos: IAU-USP, 2015.
- TAVARES, M. da C. *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*. 2a. edição. Campinas: Ed. UNICAMP, 1986.

LEIS E DECRETOS

- LEI 1.406 de 25/12/1913 que estabelece o regime penitenciário no estado de São Paulo
- DEC. 311, de 2/03/1938a que dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências.
- DEC. 48.162 de 03/07/1967 - Dispõe sobre normas para a regionalização das atividades da administração estadual
- DEC. 48.163.de 03/07/1967- Dispõe sobre as regiões que deverão ser adotadas pelos órgãos da Administração Pública
- DEC. 12.422 de 10/10/1978 - Cria Conselhos de Desenvolvimento Regional
- DEC. 6.803 de 02/07/1980 - Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências
- DEC. 21.981, de 28/02/1984 - Cria o Escritório do Governo do Estado na Região Administrativa de Araraquara, em caráter experimental, e dá providências correlatas
- DEC. 22.970, de 29/11/1984 - Cria Regiões de Governo e dá outras providências
- DEC. 22.971, de 29/11/1984 - Constitui Comissão Especial de Regionalização, determina a criação de Grupos de Trabalho e dá outras providências.