

AS INSTITUIÇÕES ADMINISTRATIVAS E O PLANEJAMENTO TERRITORIAL PAULISTA: 1938-1967

Administrative Institutions And Territorial Planning Of The State Of São Paulo: 1938-1967

Jeferson C. Tavares

IAU-USP, FIAM-FAAM

jctavares@gmail.com

Resumo

O objetivo é analisar o papel das instituições administrativas no planejamento urbano e regional do Estado de São Paulo. Nosso objeto de estudo são as leis e decretos estaduais e federais e as ações do Estado que definiram os padrões de organização territorial das cidades. Entendemos que a partir deles as ações administrativas atribuíram às cidades um modelo de planejamento setorizado e polarizado. Entre as décadas de 1930 e 1960, esse modelo formou a base para a aplicação de uma divisão funcional urbana fundada nas características produtivas e responsável pela provisão de recursos. A partir da década de 1960, a organização territorial paulista foi padronizada pelo conceito de polo urbano e o planejamento urbano e regional ficou submetido às condicionantes econômicas.

Palavras-chave

Planejamento Territorial, Estado de São Paulo, Regionalização

Abstract

The aim is to analyze the role of the administrative institutions in urban and regional planning from the State of São Paulo. Our object of study are the federal and state laws and decrees and the State actions that defined the patterns of territorial organization of cities. We understand that from them administrative actions attributed to the cities a model of planning sectorial and polarized. Between the 1930s and 1960s, this model formed the basis for the application of a functional division urban founded in productive characteristics. From the 1960s, the territorial organization of state was standardized by the concept of urban polo and urban and regional planning was subject to economic factors.

Keywords

Introdução

As instituições administrativas paulistas legitimaram a organização territorial do Estado de São Paulo e transformaram as divisões regionais na base do planejamento territorial, responsável pela provisão de recursos para as cidades e pelo seu desenvolvimento. A política urbana esteve vinculada ao tipo de organização territorial definido pelo decreto federal no. 311 de 02.03.38 e pelos decretos estaduais no. 48.162 e 48.163 de 03.07.67 que consolidaram um padrão setorizado e polarizado para as cidades paulistas.

Assim, identificaremos os diferentes estágios da influência das decisões políticas aplicadas sobre o território paulista, considerando o território como um local de embates dos diferentes poderes, aqui representados pelos poderes institucionais.

Dessa forma, veremos como as funções atribuídas ao território passam dos critérios jurídicos para os critérios administrativos e como, a partir dessa passagem, o território é construído por um modelo de regionalização centralizada e setorizada. Veremos, também como essa regionalização é apropriada pela disciplina do planejamento a partir dos decretos federal e estadual, instrumentalizando-a com a finalidade de promover o equilíbrio do desenvolvimento territorial. E, por fim, como esse processo consolida-se a partir do modelo dos polos (de desenvolvimento e urbano) como locais de concentração das atividades produtivas, contrariando os objetivos de equidade regional alardeados, porque persistem na valorização dos polos já existentes em oposição à formação de novos polos pelo território.

O que se verá é a construção de um território baseado na hierarquia urbana fundada na valorização do aspecto econômico como definidor da sua organização. Primeiramente, a partir da divisão regional; e no momento seguinte, a partir do predomínio de cidades polos, concentradoras de decisões e representatividade institucional. Assim se desenharam os modelos vigentes da organização territorial paulista.

1. Precedentes do Modelo de Divisão Regional no Estado de São Paulo

1.1 Organização Judiciária: as Comarcas

Podemos considerar que a primeira divisão regional paulista é derivada da Organização Judiciária do Estado de São Paulo definida pelo Decreto n. 123 de 10 de novembro de 1892. Nenhuma outra forma de divisão regional por agrupamentos de municípios antecede, institucionalmente, a organização judiciária.

Essa divisão regional foi definida por um modelo centralizado desenhado a partir de um raio de influência de um centro capaz de convergir os impasses e irradiar as decisões com a finalidade de mediar os conflitos. Embora o regime político, nesse período tenha se tornado mais flexível com a República (desde 1889, portanto há apenas 3 anos), a herança da centralização das decisões ecoava no conservadorismo da manutenção do poder junto à disciplina judiciária. E nesse caso, o centro de decisão dessas regiões foi a Comarca, definida como o principal ponto através do qual se aplicava a lei:

TÍTULO I

Da administração da justiça com relação ao território

Art. 4º. – O território do Estado, para a administração da justiça civil e criminal, divide-se em:

districtos de paz, e comarcas, formando, porém, um só districto para o Tribunal de Justiça. (ESTADO DE SÃO PAULO, 1914, DECRETO No. 123 de 10 de novembro de 1892)

A Comarca é composta por agrupamentos de distritos e municípios afim de garantir a organização de um sistema de mediação de conflitos. Consequentemente, esse centro exerce poder e influência sobre os demais núcleos que se organizam ao seu redor. Portanto, se estabelece um domínio do núcleo central sobre aqueles que estão a ele subordinados. Pelas Comarcas passam as decisões e dela irradia a aplicação da lei. Torna-se, portanto o principal elemento de divisão regional e de organização territorial, pois a ela é atribuída a função de dominação territorial através do exercício do poder. A partir desse centro, portanto são desenhados os limites de uma região, ou melhor dizendo os limites da área de influência da Comarca.

O modelo das Comarcas estabeleceu uma hierarquia mínima na conformação de um sistema político-administrativo paulista. Na verdade, foi o responsável pela primeira, e mais duradoura, divisão regional do Estado de São Paulo organizando o conjunto dos municípios em recortes geográficos.

1.2 A Reorganização Administrativa Paulista: os Setores

A partir dos anos 1930, o modelo herdado da organização judiciária, da constituição de um centro de decisão, será complementado pelo modelo setorizado, derivado da reorganização administrativa.

Em 1933, Armando Salles Oliveira, interventor federal no Estado de São Paulo, promoveu uma reforma administrativa a partir do IDORT (Instituto de Organização Racional do Trabalho). O IDORT empreendeu uma proposta de renovação da administração pública paulista denominada "Reorganização Administrativa do Governo do Estado de São Paulo" (R.A.G.E.), apresentada em 1935. Fazendo referências às experiências dos Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha e outros países europeus, o IDORT buscou o aparelhamento e a renovação do governo do Estado. Sua principal referência foi o plano de *Racionalização* aplicado na Alemanha, a partir de 1924, sobre as empresas industriais, comerciais e agrícolas. Como forma de racionalizar as ações públicas e lhes garantir bons resultados, a proposta baseou-se na iniciativa privada:

Não vemos, pois, porque, para efeito de sua organização racional, não encarmos o problema administrativo governamental sob o mesmo prisma da administração particular. (IDORT, 1935, p. 14)

Assim, o IDORT propôs um plano de racionalização, ou *organização racional dos serviços públicos* abordando a parte governamental e a geral que englobou todas as fontes de produção. A ideia, portanto foi de regulamentar as atividades públicas e a relação delas com as atividades produtivas, ou seja propor a organização racional do trabalho como forma de proporcionar uma favorável condição econômica tanto no campo da administração pública como na privada.

O esquema apresentado pelo IDORT, em 1935, dividiu o Governo do Estado em 05 Secretarias: da Fazenda, da Agricultura, da Viação, da Justiça e do Interior. O esquema propôs um avanço institucional de articulação de diversos órgãos (tribunais, institutos, repartições, juntas, etc.) em secretarias de governo.

Essa organização setorizada influenciou, posteriormente, a forma de organização territorial do Estado, evidenciando-se pela divisão regional de cada setor do serviço público. A instituição administrativa teve, assim como tinha a jurídica, subdivisões aplicadas ao território demarcando suas regiões de forma hierarquizada. Dessa forma, foi comum cada setor da administração definir critérios específicos para dividir o território. O legado foi a criação de regiões distintas para cada pasta executiva que redundou em ações também distintas de cada pasta, sem haver integração entre as ações.

2. O Modelo Predominante da Divisão Regional: Centralizado e Setorizado

O novo regime instituído por Getúlio Vargas, a partir de 1937, definiu novos parâmetros para o domínio territorial, como a demarcação dos limites administrativos urbanos. Assim, em 1938 a divisão territorial foi regulamentada por decreto federal e estadual definindo as diretrizes mínimas e essenciais. A partir de então foram institucionalizadas as divisões territoriais com a finalidade administrativa e ficou confirmada a fusão com a organização judiciária. Segundo o Decreto Lei No. 311 de 2 de março de 1938 que “dispunha sobre a divisão territorial do país”:

Considerando que o art. 5 da Constituição confere à União a competência de resolver definitivamente sobre os limites do território nacional e fazer o recenseamento geral da população;

Considerando que essa faculdade implica a de promover a delimitação uniforme das circunscrições territoriais;

Considerando, ainda os compromissos assumidos nas cláusulas XIV e XV da Convenção Nacional de Estatística, a Resolução no. 59, de 17 de julho de 1937, da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatística e, finalmente, o critério por este firmado na Resolução no. 60, de 17 de julho de 1937, da Assembléia Geral, para o cômputo das unidades do quadro territorial da República

Decreta:

Art. - 1º. Na divisão territorial do país serão observadas as disposições desta lei.

Art. 2º. – Os municípios compreenderão um ou mais distritos formando área contínua. Quando se fizer necessário, os distritos se subdividirão em zonas com seriação ordinal.

Parágrafo único. – Essas zonas poderão ter ainda denominações especiais.

Art. 3º. – A sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome.

Art. 4º. O distrito se designará pelo nome da respectiva sede, a qual, enquanto não fôr erigida em cidade, terá a categoria de vila.

Parágrafo único. – No mesmo distrito não haverá mais de uma vila.

Art. 5º. Um ou mais municípios, constituindo área contínua, formam o termo judiciário, cuja sede a cidade ou a mais importante das cidades compreendidas no seu território e dará nome à circunscrição.

Art. 6º. – Observado, quanto à sede e à continuidade do território, o disposto no artigo anterior, um ou mais termos formam a comarca. (Decreto Lei No. 311 de 2 de março de 1938)

A divisão regional que se estabeleceu pela constituição federal confirmou o modelo de agrupamento dos municípios em torno de um centro de decisão ao qual ficou resguardada a relação de dominação territorial de um núcleo sobre os demais.

Com o Decreto Lei, o governo federal padronizou a forma de divisão territorial exigindo de todos os estados a atualização periódica dos desmembramentos ou incorporações municipais.

As novas diretrizes territoriais foram, portanto estratégias para ampliar a força política federal articulada às ações estaduais. Ao exigir a atualização/definição das fronteiras interestaduais e dos limites nacionais, o governo de Getúlio Vargas desenhava seu mapa político com a divisão administrativa garantindo a fusão entre os modelos judiciário e administrativo na formação de regiões. A partir de então, a criação de novas cidades e sua organização hierárquica nos agrupamentos regionais tornou-se um processo eminentemente administrativo comandado pelas unidades estaduais.

Nesse mesmo ano, Adhemar de Barros, interventor federal no Estado de São Paulo nomeado por Getúlio Vargas, estabeleceu o Decreto No. 9.775, de 30 de Novembro de 1938, onde “fixa o novo quadro de divisão territorial do Estado”, dando aplicabilidade ao Decreto Lei 311.

Art. 3º. O quadro de divisão territorial do Estado, para o período quinquenal referido no artigo 1º. dêste decreto-lei, compreende cento e vinte e seis Comarcas e têrmos, duzentos e setenta Municípios e quinhentos e oitenta e oito Distritos, considerados estes circunscrições primárias do território estadual para todos os fins da administração pública e da organização judiciária. (Decreto No. 9.775, de 30 de Novembro de 1938)

Entre outras definições, o decreto atribuiu ao Departamento Geográfico e Geológico a função de demarcar todas as áreas municipais, o que nos faz subentender que não havia até então nenhum mapeamento oficial e completo para fins administrativos sobre a divisão territorial paulista, exceto cartas elaboradas com outras finalidades.

Enfim, a relação entre as instituições judiciária e administrativa será fundida nos modelos de organização territorial, pois o Decreto Federal no. 311 e o Decreto Estadual no. 9.775 reconhecem a organização judiciária como a base da divisão administrativa ao confirmar a relação na formação territorial entre as comarcas e os municípios:

Art 15º. – As designações e a discriminação de “comarca”, “termo”, “município” e “distrito” serão adotados em todo o país, cabendo às respectivas sedes as categorias correspondentes, e abrangidos os distritos que existiam somente na ordem administrativa ou na judiciária.” (Decreto Lei No. 311 de 2 de março de 1938)

Artigo 5º.

Parágrafo único – As zonas distritais, os distritos policiais e quaisquer outras divisões de caráter administrativo ou judiciário que venham a criar-se dentro

do estatuído pelo decreto-lei federal número 311, serão sempre delimitados, tendo-se em vista o disposto neste artigo. (Decreto No. 9.775, de 30 de Novembro de 1938)

Ou seja, ambos os decretos possibilitaram a aproximação do modelo judiciário (centralizado) ao administrativo (setorizado) mantendo a definição de um centro de decisão como dominador do território, segundo divisões regionais definidas pelos setores da administração pública. O que se seguiu nas três décadas seguintes foi a conformação de um conjunto de mapas de divisões regionais que confirmaram a fusão desses modelos, revisados quinquenalmente (Decreto Lei 311, Art. 16º., § 3º).

3. O Continuismo Autoritário

Durante trinta anos, o Estado de São Paulo obedeceu à revisão do seu quadro territorial e a demarcação dos limites físicos regionais tornou-se instrumento administrativo de controle territorial. A revisão da divisão territorial entrou num continuísmo por força da inércia burocrática a favor dos regimes autoritários que abriram e fecharam esse período. Dessa forma, estabeleceu-se uma rotina das atualizações das divisões regionais paulistas que, por sua vez, refletiram a evolução da forma do seu território. Esse período de três décadas foi fundamental para inserir a divisão regional na pauta da administração pública tornando-a uma disciplina permanente, sobretudo como instrumento do planejamento territorial (urbano e regional). Dois períodos são fundamentais para compreender a construção do desenho territorial, o quinquênio de 1939-1943 e o de 1944-1948.

3.1 A Primeira Década

1939-1943

Pelo Decreto Lei No. 9.775 de 30.11.38 originou-se o primeiro mapeamento da divisão territorial que foi apresentado pelo documento **Divisão Judiciária e Administrativa do Estado**, de 1940. A primeira regionalização descrita em mapas pelo governo do Estado apresentou a divisão territorial demarcada pelos seguintes setores administrativos: Regiões Censitárias, Seções Judiciárias, Delegacias Regionais de Ensino, Distritos Administrativos, Distritos Agrícolas Zootécnicos, Divisão Rodoviária, Divisão Fiscal.

Cada setor definiu um tipo de divisão regional que se adaptasse às suas necessidades administrativas específicas. Nenhuma das divisões territoriais apresentadas tem compatibilidade entre si, seja na geografia do agrupamento; seja

na escolha dos municípios. Assim, se reproduzem as divisões alternando, evidentemente segundo as características próprias de cada setor. Cada setor é orientado por um centro específico, porém não guardam compatibilidade nas divisões regionais.

1944-1948

Pelo Decreto Lei No. 14.334, de 30 de novembro de 1944, o governo do Estado de São Paulo publicou nova versão da **Divisão Judiciária e Administrativa do Estado**, de 1946, e reiterou os mesmos princípios da divisão regional.

Com algumas mudanças, o mapeamento apresentado contemplou: as Seções Judiciárias, a Divisão Administrativa do Ensino com as Delegacias Regionais na Capital e seus Subdistritos, as Delegacias Regionais do Ensino, os Setores Agrícolas, as Regiões e Divisões Policiais, as Regiões Agrícolas e as Regiões Censitárias.

Embora tenha havido modificações, manteve-se a mesma característica observada nos mapas do quinquênio anterior. Exceção, apenas ao mapa de Divisões Policiais que, contrariando a setorialização em eixos transversais ao Estado, apresenta apenas 4 regiões, sendo as duas maiores com uma divisão do estado num eixo longitudinal acompanhando a várzea do rio Tietê. Outras duas são: o pólo dominado pela Capital e a faixa do litoral sul.

Nesse relatório retoma-se a contundente divisão de alguns serviços públicos entre Capital e Interior, definidor das políticas públicas de incentivos ao desenvolvimento que ocorreriam a partir dos anos 1960. Reforça, portanto um encaminhamento originado na década anterior que permanecerá nas gestões seguintes da divisão estadual pela polarização da Capital.

Nessa década, portanto é possível diagnosticar que a divisão regional estabeleceu-se como instrumento para o planejamento setorializado das secretarias e que a polarização da Capital paulista tornou-se a base para a definição das políticas públicas. Assim, ficou estabelecido o modelo de polarizações e raios de influência para a delimitação de cada região, cujo objetivo restringia-se às decisões administrativas.

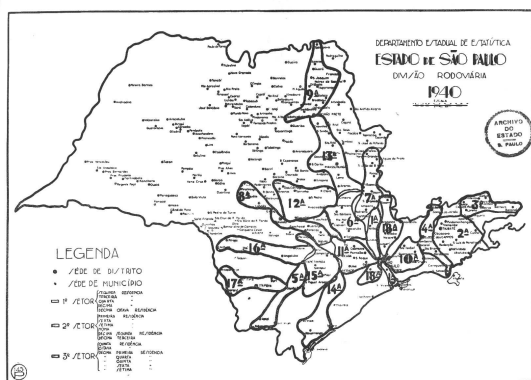


Figura 1 - Divisão Rodoviária

Fonte: ESTADO DE SÃO PAULO; DEPARTAMENTO ESTADUAL DE ESTATÍSTICA, 1940

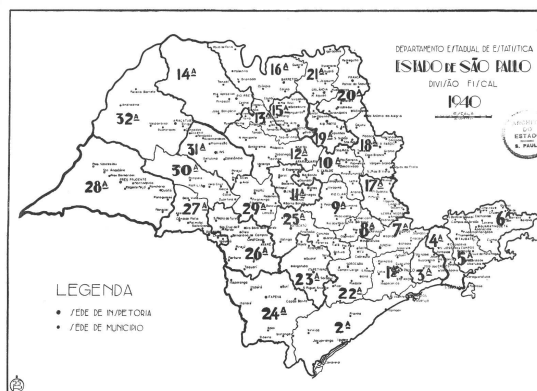


Figura 2 - Divisão Fiscal

Fonte: ESTADO DE SÃO PAULO; DEPARTAMENTO ESTADUAL DE ESTATÍSTICA, 1940



Figura 3 - Divisão Policial

Fonte: ESTADO DE SÃO PAULO; DEPARTAMENTO ESTADUAL DE ESTATÍSTICA, 1946



Figura 4 - Divisão Censitária

Fonte: ESTADO DE SÃO PAULO; DEPARTAMENTO ESTADUAL DE ESTATÍSTICA, 1946

Nas imagens acima é possível identificar o modelo predominante da divisão do território paulista, centralizado e setorizado, na qual se destacam as seguintes características: a) a predominância de um centro em cada região definido, em geral pela cidade mais importante e sede da Comarca; b) a diferença entre as propostas de regiões que variam conforme as funções administrativas que as propõem, consolidando um modelo setorizado de planejamento territorial.

3.2 A Consolidação da Disciplina Regional

Nos quinquênios de 1949-1953, 1954-1958, 1959-1963, e 1964-1968 reproduziu-se a divisão baseada em Comarcas, Municípios e Distritos sem, entretanto alteração nas bases das regionalizações setoriais administrativas.

Essa revisão periódica legitimou as divisas municipais e gerou regionalizações específicas para cada setor. Porém, quase nenhuma delas compartilhou a mesma divisão ou os mesmos limites.

A década de 1930 consolidou o modelo de divisão territorial administrativa, através das divisas municipais. A década de 1940 correspondeu, todavia à formalização das regiões e seus consequentes agrupamentos. Desse processo é notório identificar a importância da ocupação e do desenvolvimento do Estado, seja pelo fator demográfico, econômico, mas principalmente de urbanização, pois são esses fatores que consolidam a divisão regional. As décadas de 1950 e 1960, no âmbito das revisões quinquenais, não apresentou novidade comprovando que a disciplina fora consolidada e se estabilizou.

Ao longo de trinta anos o Estado de São Paulo atendeu à constituição reproduzindo o que foi preconizado pela lei federal. Entretanto, em algumas etapas desse período a reprodução atendeu meramente às finalidades estatísticas, pois não trouxe nenhuma formulação além de um quadro de desmembramentos de municípios, comarcas e distritos de paz. Em outras, todavia, houve o mapeamento das regionalizações propostas em cada setor administrativo, comprovando a sobreposição de divisas regionais especializadas. Foram apresentadas, portanto as divisões territoriais da área de influência das instituições jurídicas e administrativas possibilitando a compreensão dos limites de atuação bem como as afinidades e contradições do conjunto de regiões estabelecidas.

As divisões regionais foram fundamentais para a definição de diretrizes de cada setor administrativo. A reorganização da estrutura administrativa pública por setores territorializou-se pelas divisões regionais. Para cada setor uma regionalização, para cada regionalização uma definição de diretrizes de atuação, atendimento, planos e projetos. Assim, a disciplina regional foi consolidada pelo modelo setorizado e centralizado.

4. A Geografia e a Oposição aos Modelos Setorizados

Fora do âmbito legal ocorreram algumas propostas com o mesmo objetivo de organizar o território. Essas propostas, originadas em outras instituições comprovam que junto aos diálogos institucionais não havia consenso sobre os critérios e modelos para empreender essa divisão, embora houvesse coerência dentro de algumas disciplinas, como foi o caso dos debates na Geografia.

Entre os anos 1930 e 1940, a Associação dos Geógrafos Brasileiros concentrou algumas proposições sobre a divisão regional do território paulista. A primeira, e mais paradigmática, dessas divisões regionais foi proposta por Pierre Deffontaines, em 1936. Foi a primeira proposta de regiões geográficas para o Estado de São Paulo que levou em consideração vários aspectos do território paulista. O autor considerou três

principais características do sítio: os elementos naturais (o clima, a topografia, a geologia, a morfologia); a história da ocupação; e o desenvolvimento das suas principais atividades econômicas. E, como proposta preliminar reconheceu duas grandes divisões regionais do território paulista: “Velhas regiões de leste e região nova de oeste” (DEFFONTAINES, 1945, p. 1838). Embora esquemática, essa divisão considera critérios de divisão regional que não prescindem de centros definidos, pois estão baseados em processos da formação territorial.

Nos anos 1960, Michel Rochefort foi o responsável pelo modelo predominante de divisão regional ao propor uma rede urbana paulista. O esquema utilizado baseou-se nos seus estudos sobre a regionalização da Baixa-Alsácia, desenvolvido nos anos 1950, em que considerava uma divisão das cidades em categorias hierárquicas de acordo com suas funções sobre um dado raio de influência. Para o Estado de São Paulo, o autor considerou o fator da urbanização do seu território e a importância do setor terciário e da produção industrial com o objetivo de hierarquizar as cidades segundo seu papel em determinada região. A rede urbana proposta considerou o Estado de São Paulo como um complexo urbano organizado ao redor, e em função do seu pólo central (a Capital) e uma teia de cidades hierarquicamente distribuídas como polos regionais (ROCHEFORT, 1961, pp. 3-18).

Dialogando com os critérios de Rochefort, em 1963 Pedro Geiger analisou a rede urbana brasileira e definiu a rede urbana paulista a partir da relação entre a urbanização e o processo de industrialização. Identificou as “capitais regionais maiores” e os “centros regionais e cidades-tipo” como os polos de organização regional. Sua análise incorporou o raio de influência econômica do Estado de São Paulo expandindo as fronteiras da rede urbana para outros estados. A constituição dessa rede urbana esteve diretamente vinculada aos predomínios das atividades produtivas que, no século XX e, fundamentalmente após sua segunda metade, foi sinônimo de industrialização (GEIGER, 1963, pp. 165-173).

O que há de comum entre essas propostas é a consideração do Estado como um fenômeno urbano complexo, mas integrado; como objeto de uma única divisão regional resultante da importância das cidades ou de seus aglomerados e não em função dos setores fragmentados da gestão pública. Em oposição aos modelos administrativos em que a regionalização foi particularizada por setores, as propostas dos geógrafos detiveram-se sobre a totalidade do Estado de São Paulo. As relações econômicas e de urbanização serão, contudo incorporadas, a partir de então, como fator de divisão regional na busca de um modelo único a ser aplicado na organização do território.

Some-se a essa colaboração da disciplina geográfica a permanência do trabalho desempenhado, desde a década de 1910 pela Repartição Pública de Estatísticas e do Archivo, da Comissão Geographica e Geologica e, a partir da década de 1930, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.

5. Polo de Desenvolvimento e Polo Urbano

A partir da década de 1960, o conceito de “polo de desenvolvimento” foi adotado na prática do planejamento territorial, na escala nacional. A partir desse conceito, as relações que constituíram a rede urbana foram fundamentais para orientar as decisões locais e direcionar os investimentos públicos. As políticas regionais regidas por esse modelo buscaram privilegiar o equilíbrio das diferenças territoriais pelo espraiamento das atividades produtivas nos principais centros já estabelecidos.

Em 1967, através do estudo “Definição de Polos de Desenvolvimento e Implantação do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado e Propostas sobre a Metodologia para Identificação da Base Econômica e da Atividade Motriz nas Regiões”, o Governo Federal estabeleceu o conceito de “polo de desenvolvimento” e “região-programa” para todo o país. Esse estudo foi aplicado na escala estadual através dos organismos regionais de planejamento. Conjuntamente ao SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo) e ao BNH (Banco Nacional de Habitação), o governo federal definiu os critérios para o investimento público levando em consideração a dinâmica das redes urbanas polarizadas. O conceito de polo de desenvolvimento e urbano foi apropriado de Perroux (1955, de polo de crescimento) e o de rede urbana, adaptado do de Michel Rochefort (1961), cuja aplicação para identificação no território nacional ficou a cargo do CNG (Conselho Nacional dos Geógrafos). A proposta do Governo de definir os polos de desenvolvimento objetivou “estudar a base econômica e as atividades motrizes das micro-regiões homogêneas” e assim estabelecer um modelo de divisão regional capaz de garantir a organização territorial pelos fatores produtivos, fundamentalmente (GOVERNO FEDERAL et al, 1967, pp. 2 e 3).

A rigor, o interesse foi descobrir quais atividades econômicas e quais os investimentos públicos no atendimento de infraestrutura e equipamentos deveriam ser “estimulados” em cada polo a fim de promover o desenvolvimento regional. O que esteve na base dos estudos foi a demarcação territorial da provisão de serviços e equipamentos que proporcionassem a equidade do desenvolvimento.

A aplicação do Dr. Dario Tosi deverá fornecer elementos principalmente para a caracterização dos tipos de atividades econômicas (agrícolas, industriais, extrativas, etc...) que deverão ser estimuladas em região programa. Isto possibilitará, dentre outras coisas, uma melhor e mais diversificada aplicação, em termos locacionais dos investimentos resultantes do artigo 34-18, uma orientação para projetos de distritos industriais, centros agrícolas, etc... (GOVERNO FEDERAL et al, 1967, p. 4)

Como política nacional, os estudos influenciaram as decisões regionais e o conceito de polo de desenvolvimento foi incorporado pela regionalização no processo de organização do território paulista. Foi, na verdade, o modelo vigente cuja função seria a de unificar as diversas formas de divisão territorial propostas até então e garantir uma distribuição equilibrada dos recursos públicos.

Em 1967, o governo estadual definiu a divisão regional orientada pelo "polo urbano". Como polo urbano foi considerada a principal cidade de uma região que, pela relação de interdependência social e econômica das cidades circunvizinhas, delimitava um raio de influência capaz de definir o perímetro de um aglomerado de cidades a ela subordinadas. O objetivo foi redefinir novos meios para orientar a administração pública a partir de uma nova escala de diálogo entre municípios e Estado. O principal objetivo foi o de promover o desenvolvimento regionalizado, mas não mais setorizado e sim integrado. Assim, o Decreto 48.162 de 03/07/67, que dispunha sobre normas para a regionalização das atividades da administração estadual, preconizava racionalizar as atividades da Administração Pública para proporcionar "maior rendimento das atividades governamentais"; harmonizar as divisas geográficas regionais entre os diferentes setores para favorecer "um tratamento mais coerente do conjunto dos problemas socioeconômicos de cada comunidade"; promover a descentralização administrativa a partir de critérios para a localização de suas instalações; prover o território de infraestrutura numa perspectiva de conjunto, mas cuidando das particularidades regionais, sobretudo em relação "à urbanização e à industrialização"; e criar uma instância intermediária entre Estado e Município com a finalidade de promover o desenvolvimento local.

Nesses argumentos, aparece uma falsa contradição, pois como num período de regime militar, a descentralização da gestão (administrativa, territorial) poderia ocorrer? O modelo de polo urbano mantinha as características da centralização do poder, pois não contrariava as forças econômicas e políticas já estabelecidas nas sedes regionais já conformadas desde a década de 1930. Para tanto, o modelo adotado atendia a duas prerrogativas fundamentais: 1) dialogava com a proposta de

polo de desenvolvimento preconizado pelo governo federal como política territorial de investimentos; 2) dava continuidade ao sistema hierarquizado que foi construído pelos decretos anteriores através da centralização das decisões e da representatividade institucional num único ponto da região. Segundo o Decreto 48.162/67:

Artigo 1º. - Fica aprovado o modelo de unidades territoriais polarizadas que servirá à finalidade de regionalização da ação governamental e de seu planejamento.

Parágrafo único - As unidades territoriais neste artigo são áreas geográficas definidas em diferentes escalões e associadas cada uma delas a um pólo urbano principal.

Artigo 2º. - O sistema de unidades territoriais polarizadas do Estado comportará dois escalões básicos:

- a) o escalão das Regiões, comportando 10 unidades;
- b) o escalão das Sub-Regiões, comportando 48 unidades. (Decreto 48.162 de 03 de julho de 1967)

A regionalização, a partir de então ocorreu pela divisão geográfica do território paulista segundo as características socioeconômicas e os diversos graus de urbanização e industrialização que promoviam as relações de interdependência entre as cidades. As dez regiões (Região da Grande São Paulo, Região de São Paulo Exterior, Região do Vale do Paraíba, Região de Sorocaba, Região de Campinas, Região de Ribeirão Preto, Região de Bauru, Região de São José do Rio Preto, Região de Araçatuba e Região de Presidente Prudente) tornaram-se o elemento primordial da organização territorial através de "(...) divisões geográficas harmônicas para fins de planejamento (...)", segundo o próprio Decreto. O planejamento, portanto foi organizado pelas e para as relações espaciais. Nesse modelo, a cidade foi legitimada como o elemento central da regionalização, sendo o objeto principal na provisão de infraestrutura e para a implantação de novas sub-sedes administrativas. E a região, tornou-se a unidade de planejamento, espaço da integração entre as políticas estaduais e municipais.

A regionalização que ocorreu a partir de 1967 tornou-se uma disciplina autônoma, destinada exclusivamente aos interesses administrativos. O Decreto 48.163, de 03/07/67, que dispunha sobre as regiões que deveriam ser adotadas pelos órgãos da Administração Pública definiu que:

Artigo 1º. - Todos os setores da Administração direta ou indireta do Estado adotarão obrigatoriamente as Regiões:

- a) como base territorial para o planejamento de suas atividades;

- b) 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 48.163, de 03/07/67)

Confirmou-se o princípio de dominação pelo ponto central, mas sob o modelo de polos urbanos num diálogo com a concepção de rede urbana, originariamente fundamentada pelas relações das atividades produtivas e pelas relações de interdependência entre as cidades.

6. A Divisão Funcional Urbana

Essa etapa que ocorreu a partir de 1967 iniciou-se com a normatização de uma única divisão regional do território consolidando a estrutura centralizada e hierárquica para toda a administração. O objetivo foi aproximar a administração pública dos problemas e necessidades regionais e locais pela interiorização de seus órgãos representativos e investimentos em equipamentos.

De qualquer forma, o aspecto mais importante da divisão territorial, válida até os dias de hoje, é o aparecimento, de novas unidades administrativas, através das quais o poder público marca sua presença nas comunidades interioranas. (...) (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO. COORDENADORIA DA AÇÃO REGIONAL, 1978, p. 84)

Na organização da gestão pública predominou uma estrutura funcional que se organizou pelo seguinte esquema: uma categoria majoritária e outras que se ramificaram até as categorias mais subordinadas. Essa estrutura formada por secretarias, superintendências, diretorias, seções, gerências, coordenadorias, etc., garante uma hierarquia no ordenamento administrativo pela divisão social do trabalho. As divisões e subdivisões do território paulista também seguiram essa ordem: regiões centralizadas com ramificações hierarquizadas que constituíram a regionalização por meio de uma teia de relações urbanas: regiões, sub-regiões, regiões zonais, locais, etc. Indistintamente, essas divisões foram feitas sob a categoria do domínio de um núcleo e da subordinação, em níveis diferenciados entre si, das demais regiões, ou seja a reprodução do modelo de divisão social do trabalho aplicado ao território.

Para garantir um quadro estável dessa hierarquia foram definidos padrões a serem adotados por todos os setores afim de unificar a divisão regional. A partir de então, a divisão regional pautou-se pelas relações econômicas e funcionais entre as

idades refletindo a noção de rede urbana que se construía pelas atividades produtivas. Através do modelo de polo urbano e das relações funcionais definiu-se os critérios de investimentos e provisão de equipamentos públicos afim de manter ou consolidar um padrão territorial baseado na função produtivista. A definição dos polos urbanos e a importância atribuída às relações funcionais entre as cidades reforçou a interdependência e garantiu a especialização de cada região:

Esse é, portanto, o sistema de interdependência mantido entre as cidades paulistas que se traduz no padrão da polarização e que é reflexo da distribuição de bens e serviços oferecidos pelos diversos municípios.

Os bens e serviços privados e públicos respondem assim a uma lógica de localização que é fundamentada no critério de interdependência, seja no que se refere a escolha da cidade onde um determinado serviço será instalado, seja quanto a área de mercado que atenderá.

É esse critério que garante do lado da oferta os níveis de eficiência exigidos para a prestação de um serviço qualquer e que obedece ao princípio da racionalidade, e do lado da demanda, o melhor acesso para o usuário do serviço público, já que todo o sistema de transportes segue a mesma lógica locacional." (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO. COORDENADORIA DE AÇÃO REGIONAL, [s.n.], sem página)¹

Foi a especialização das funções das regiões e, portanto da subordinação e do exercício do domínio territorial de forma nuclear que prevaleceu na formação da rede urbana paulista. A consequência foi a divisão do território em regiões e a subdivisão das regiões em frações menores segmentando e especializando as forças produtivas de acordo com as necessidades de cada período e/ou local. O padrão adotado, portanto reproduziu a lógica da estrutura administrativa na organização do território e garantiu a divisão social do trabalho na escala territorial através das escolhas locais de provisão e investimentos voltados para a instalação de indústrias e outras atividades produtivas e suas complementares.

Nesse período, a regionalização atribuiu importância e autonomia à organização territorial, consolidando a região como a base territorial do planejamento. O espaço deixou de ser um suporte sobre o qual eram aplicados diagnósticos e decisões e passou a ser, ele próprio, o motivo dos planos. Ao unificar a divisão regional para toda a administração pública o governo estadual instituiu um novo

¹ Grifos do original Este documento foi produzido pela Secretaria de Economia e Planejamento, por intermédio da Coordenadoria da Ação Regional, com o mesmo teor e com o mesmo material gráfico utilizado pelo estudo **Organização Regional do Estado de São Paulo: Polarização e Hierarquia dos Centros Urbanos, de 1982**. É, porém posterior porque o menciona como modelo de revisão da regionalização paulista e traz algumas considerações complementares que, embora mais sucintas, esclarecem alguns conceitos, como no caso do termo "interdependência".

significado à regionalização do território paulista. Regionalização, portanto tornou-se sinônimo de planejamento territorial, interiorização dos investimentos e descentralização das decisões.

7. O Domínio Territorial

A constituição de uma rede urbana ocorreu ao longo da consolidação demográfica e das atividades produtivas sobre o território paulista. Embora a rede urbana paulista tenha se formado a partir do século XIX, com a qualificação dos centros urbanos para a produção agrícola, ela foi consolidada pelo padrão industrial de urbanização a partir da década de 1930. As divisões regionais institucionalizadas a partir desse período legitimaram os centros decisórios e de representatividade administrativa e garantiram a primeira formulação de um mapa territorial das relações urbanas, fosse pela influência jurídica ou pela administrativa. A partir da década de 1960 essa divisão seguiu um modelo padronizado pelas políticas federal e estadual de “polo de desenvolvimento” ou “polo urbano” em que as cidades foram classificadas hierarquicamente a partir da sua importância regional e pelo seu potencial produtivo. As relações econômicas, portanto predominaram e reforçaram a importância dos polos como nós das relações produtivas e das atividades industriais pela influência que exerceram sobre um determinado raio do território. A partir dessas classificações foram traçadas as diretrizes de provisão de recursos públicos e investimentos nos serviços básicos dessas cidades.

A continuidade desse processo de divisões regionais e da definição de uma rede urbana consolidou algumas cidades com maior importância no território. Analisando as permanências históricas, é possível identificar um conjunto urbano que se consolidou como polos regionais e se tornou na estrutura da organização do território através da sua legitimação pelas instituições administrativas.

Abaixo, segue um quadro síntese da evolução da rede urbana proporcionada pelas divisões regionais definidas ao longo desses trinta anos do domínio territorial pelas políticas públicas e que evidenciam o a estrutura do território paulista. Ali está a importância de cada cidade em cada uma das etapas de regionalização em que podemos destacar:

- 1) a permanência de centros de decisão historicamente privilegiados;
- 2) a legitimação da rede urbana paulista pelas instituições administrativas, através do contínuo dos decretos e leis.

Tabela1 – Principais Cidades Paulistas

(Fontes: Mapas 1 [1886], 2 [1920] e 3 [1950] do documento Organização Regional do Estado de São Paulo: Polarização e Hierarquia dos Centros Urbanos [1982]; Divisão Judiciária e Administrativa do Estado [1940] e Divisão Judiciária e Administrativa do Estado [1946]; Organização Regional do Estado de São Paulo [1982?]; Métodos de Estudos das Redes Urbanas [1961], e Decretos Estaduais 48.162, de 03.07.67 e n. 48.163, de 03.07.67)

Principais Cidades	Rede urbana		Divisão regional		Rede Urbana	Rede Urbana de Michel Rochefort	Decreto Estadual 48.162 e 48.163 de 03.07.67	Sedes Regionais
	1886	1920	1940	1946	1950	1960	1967	2013
Amparo		*						
Araçatuba			**	****	*	*	*	*
Araraquara		*	**	***	*	*		*
Assis			**	*				
Barretos		*	*	**				*
Bauru		*	***	***	*	**	*	*
Bebedouro			*					
Botucatu			**	****	*	*		
Bragança Pta.		*						
Campinas	*	**	*****	****	**	**	*	*
Casa Branca			*	**				
Catanduva			*	*				
Franca		*		*				*
Guaratinguetá	*		**	**				
Itapetininga			****	***				
Itapeva								
Jaboticabal	*	*	*	*				
Jau		*	*	**				
Jundiai		*		*				
Lins			***	**		*		
Lorena			*	*				
Marília			*	***	*	*		*
Mogi das Cruzes				*				
Mogi Guaçu		*						
Mogi Mirim		*	*	*				
Orlandia				*				
Peruibe		*						
Piracicaba		*	*	**	*			
Pirassununga			*	*				
Pres. Prudente			***	****	*	*	*	*
Registro								*
Ribeirão Preto		*	*****	****	*	**	*	*
Rio Claro			**	*	*			
Santa Rita P. Q.		*						
Santos		**	****	****	***	**		*
São Carlos		*	****	**	*			*
S. J. da Boa Vista		*						
S. C. Rio Pardo		*	**	**				
S. J. do Rio Preto		**	****	****		*	*	*
S. J. dos Campos			*	*	*		*	*
São Manoel		*						

São Paulo	**	***	*****	****	****	***	*	*
Sorocaba		*	***	****	*	*	*	*
Tatuí	*							
Taubaté		*	***	****	*			

Legenda:

Rede urbana (1886, 1920, 1950): **** » *: ordem decrescente de número de habitantes

Divisão regional (1940 e 1946): ***** » *: ordem decrescente da frequência com que a cidade foi sede na divisão regional dos setores

Rede Urbana de Michel Rochefort (1960): *** » *: ordem hierárquica do centro regional

Decreto Estadual 48.162 e 48.163 (1967): *: sede regional no período indicado

Sedes Regionais: *: sede regional no período indicado

Pela tabela podemos observar a constituição das cidades como polos de domínio de uma determinada região a partir da função desempenhada em cada época das propostas institucionais. Por exemplo, Piracicaba, Rio Claro e Taubaté figuram como polos nos períodos de desenvolvimento da economia agrícola, sobretudo a cafeeira. A partir dos anos 1940, com a ascensão e o predomínio da atividade industrial, esses centros deixam de ser referência para a organização territorial evidenciando a importância da atividade produtiva no desenho da rede urbana paulista. Sua decadência, como polo regional, ocorre simultaneamente pelos critérios produtivos e institucionais. Em oposição, cidades como São Carlos, Araraquara, Marília e Santos ganharam importância ao longo do desenvolvimento da atividade industrial e se firmaram como sedes das regiões, tendo sido legitimadas pelas decisões institucionais.

O que se constata é o domínio institucional sobre o desenho territorial a partir da classificação e, portanto hierarquização urbana. As instituições administrativas definiram padrões para a territorialização das políticas públicas e construíram o desenho da rede urbana paulista. Essa prática garantiu o controle sobre as ações setoriais das políticas públicas e delineou as bases para as decisões de provisão de recursos. Apoiado na importância do centro decisório, o modelo vigente consolidou uma disciplina regional de investimentos a partir das funções urbanas das principais cidades do Estado orientando a prática do planejamento territorial.

8. Referencias

ASSOCIAÇÃO DOS GEÓGRAFOS BRASILEIROS (1956). Seção Regional de São Paulo. **Boletim Paulista de Geografia**, no. 23, julho.

CONSELHO NACIONAL DE GEOGRAFIA – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (1945). **Boletim Geográfico**, no. 24, Ano II, março. Conselho Nacional de Geografia: Rio de Janeiro.

DEFFONTAINES, Pierre (1944 e 1945). **Regiões e Paisagens do Estado de São Paulo. Primeiro Esboço de Divisão Regional**. In: *Boletim Geográfico*, Ano II, no. 24, março de 1944 e Ano III, no. 25, abril de 1945. Rio de Janeiro: IBGE. (apresentada aos sócios da Associação dos Geógrafos Brasileiros, em 1934, originalmente publicado em *Geografia*, no. 2, Ano I, São Paulo, 1935; e nos *Annales de Géographie*, no. 253 – XLV, Année, 15 Janvier, 1936).

ESTADO DE SÃO PAULO. REPARTIÇÃO DE ESTATÍSTICA E ARCHIVO DO ESTADO (1931). **Ensaio de um quadro demonstrativo do desmembramento das comarcas do Estado de São Paulo**. São Paulo: Imprensa Oficial. 1ª Edição coordenada, pelo Dr. Djalma Forjaz.

ESTADO DE SÃO PAULO (1914). **Organização Judiciária do Estado de São Paulo** (DECRETO No. 123 de 10 de novembro de 1892) anotada pelo advogado Deoclesiano Rodrigues Seixá. São Paulo: Typographia do “Diario Official”.

ESTADO DE SÃO PAULO. 1ª. SECÇÃO DA REPARTIÇÃO DE ESTATÍSTICA DO ARCHIVO DO ESTADO (1929). **Divisão Judiciária e Administrativa e Districtos Eleitoraes do Estado de São Paulo em 1928**. São Paulo; Off. Do Diario Official.

ESTADO DE SÃO PAULO. 1ª. SECÇÃO DA REPARTIÇÃO DE ESTATÍSTICA DO ARQUIVO DO ESTADO (1933). **Divisão Judiciária e Administrativa do Estado de São Paulo em 1932**. São Paulo; Imprensa Oficial do Estado.

ESTADO DE SÃO PAULO. 1ª. SECÇÃO DA REPARTIÇÃO DE ESTATÍSTICA DO ARCHIVO DO ESTADO (1936). **Divisão Judiciária e Administrativa do Estado de São Paulo em 1935**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado.

ESTADO DE SÃO PAULO. DEPARTAMENTO ESTADUAL DE ESTATÍSTICA (1940). **Divisão Judiciária e Administrativa do Estado**. São Paulo: São Paulo Editora Ltda.

ESTADO DE SÃO PAULO. DEPARTAMENTO ESTADUAL DE ESTATÍSTICA (1946). **Divisão Judiciária e Administrativa do Estado**. São Paulo: Tipografia Brasil Rothschild Loureiro & Cia. Ltda.

ESTADO DE SÃO PAULO. DEPARTAMENTO DE ESTATÍSTICA DO ESTADO DE SÃO PAULO (1949). **Quadro Demonstrativo do Desmembramento das Comarcas**. São Paulo: [s. n.], 5ª. edição, 1949/1953. Diretor Geral: Djalma Forjaz.

ESTADO DE SÃO PAULO. DEPARTAMENTO DE ESTATÍSTICA DO ESTADO DE SÃO PAULO (1954). **Quadro Territorial, Administrativo e Judiciário do Estado. Lei**

No. 2456, de 30 de dezembro de 1953. Quinquênio 1954/1958. São Paulo: [s. n.].

ESTADO DE SÃO PAULO. DEPARTAMENTO DE ESTATÍSTICA DO ESTADO (1959). **Quadro Territorial, Administrativo e Judiciário do Estado.** *Lei No. 5285, de 18 de fevereiro de 1959. Qüinqüênio 1959/1963.* São Paulo: [s. n.].

ESTADO DE SÃO PAULO. DEPARTAMENTO DE ESTATÍSTICA DO ESTADO (1964). **Quadro Territorial, Administrativo e Judiciário do Estado. Lei No. 8092, de 28 de fevereiro de 1964. Qüinqüênio 1964-1968.** São Paulo: [s. n.].

GEIGER, Pedro Pinchas (1963). **Evolução da Rede Urbana Brasileira.** Série 6: Sociedade e educação. Coleção o Brasil urbano, 2. O Brasil urbano, v. I. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, Ministério da Educação e Cultura.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO. COORDENADORIA DA AÇÃO REGIONAL (1978). **Atlas Regional do Estado de São Paulo. Relatório Metodológico.** São Paulo: [s. n.].

GOVERNO DO ESTADO - COORDENADORIA DE AÇÃO REGIONAL (1982). **Organização Regional do Estado de São Paulo: Polarização e Hierarquia dos Centros Urbanos.** São Paulo: Núcleo de Apoio Técnico e Administrativo.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO. COORDENADORIA DE AÇÃO REGIONAL [1982?]. **Organização Regional do Estado de São Paulo.** Relatório datilografado. São Paulo: [s. n.].

GOVERNO FEDERAL. MINISTÉRIO DO INTERIOR. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA FRONTEIRA SUDOESTE (SUDESUL) (1967). IPEA. **Definição de Polos de Desenvolvimento e Implantação do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado e Propostas sobre a Metodologia para Identificação da Base Econômica e da Atividade Motriz nas Regiões.** Monografia.

IDORT (INSTITUTO DE ORGANIZAÇÃO RACIONAL DO TRABALHO, DE SÃO PAULO). *R.A.G.E* (1935). **Reorganização Administrativa do Governo do Estado de São Paulo. Relatório Final.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

LENCIONI, Sandra (2011). **Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana.** In: LENCIONI, Sandra, VIDAL-KOPPMANN, Sonia, HIDALGO, Rodrigo, PEREIRA, Paulo César Xavier (org.). *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago.* São Paulo: FAUUSP.

ROCHEFORT, Michel (1961). **Métodos de Estudos das Redes Urbanas**. In: Boletim Geográfico. Ano 19, no. 160: 3-18, jan-fev. Rio de Janeiro: IBGE. (publicado originalmente em *Annales de Géographie* – No. 354 – LXVio. Année – Mars-Avril 1957)

SECRETARIA DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA – DIRETORIA DA JUSTIÇA E CONTABILIDADE (1912). **Comarcas do Estado de São Paulo**. São Paulo: Typ. Casa Garraux. O documento foi encomendado por Washington Luis Pereira de Souza e coordenado por Norberto de Castro, chefe da 1ª Seção da Diretoria da Justiça. Sua elaboração contou com dados das seguintes repartições: Repartição da Estatística e do Archivo, da Comissão Geographica e Geologica, dos anuários publicados pela Secção Demographo Sanitaria e dos relatórios da Fazenda.

Decretos:

DECRETO LEI No. 311, de 2 de março de 1938.

DECRETO ESTADUAL No. 9775, de 30 de novembro de 1938.

DECRETO ESTADUAL No. 48.162, de 03 de julho de 1967.

DECRETO ESTADUAL No. 48.163, de 03 de julho de 1967.