

Regina Maria Prosperi Meyer
Marta Dora Grostein

M

ETRÓPOLES BRASILEIRAS:
SEUS DESAFIOS URBANOS
E SUAS PERSPECTIVAS

034

pós-

RESUMO

Este artigo aborda as metrópoles brasileiras do ponto de vista de suas questões urbanas e procura indicar suas potencialidades. A análise considera que, apesar da grande distinção entre as 26 unidades que compõem o quadro metropolitano brasileiro, há um conjunto de dinâmicas de transformação muito semelhante em todas elas. Para entender essas dinâmicas o artigo procura focalizar as alterações incorporadas no próprio processo de metropolização, as quais estão adquirindo características novas, tanto nas áreas mais centrais e consolidadas quanto nos novos arranjos espaciais nas escalas interurbanas e regionais. O artigo sublinha que ao longo das duas últimas décadas do século 20, as metrópoles brasileiras aprofundaram o duplo papel de agentes e arenas do processo de transformação socioeconômica, política e territorial vivido pelas regiões onde se localizam. Visto como uma grande riqueza da nação, seu quadro urbano metropolitano tem o potencial de criar, no território, o funcionamento de uma rede urbana metropolitana coesa e conectada. Rede a qual nascerá de trocas mais intensas e permanentes em diversos níveis, desde os culturais até os econômicos. O artigo aponta ser necessário traçar uma política metropolitana para o território nacional baseada no fortalecimento dos sistemas de grandes infra-estruturas, para que o atual “conjunto de metrópoles” passe a funcionar como uma genuína “rede metropolitana”.

PALAVRAS-CHAVE

Metrópoles brasileiras, urbanização, urbanismo, rede metropolitana brasileira.

METRÓPOLIS BRASILERAS: SUS
DESAFIOS URBANOS Y
PERSPECTIVAS

pós- | 035

RESUMEN

Este artículo aborda las metrópolis brasileiras desde el punto de vista de sus cuestiones urbanas y busca señalar sus potencialidades. El análisis considera que a pesar de haber gran distinción entre las veintiséis unidades que componen el cuadro metropolitano brasileiro, existe un conjunto de dinámicas de transformación muy semejante en todas ellas. Para entender estas dinámicas, el artículo busca enfocar las alteraciones incorporadas en el propio proceso de formación de las metrópolis, que están adquiriendo nuevas características, tanto en las áreas más centrales y consolidadas, como en los nuevos arreglos espaciales en escalas interurbanas y regionales. El artículo subraya que, a lo largo de las dos últimas décadas del siglo 20, las metrópolis brasileiras profundizaron el doble papel de agentes y escenarios del proceso de transformación socioeconómica, política y territorial vivido por las regiones donde se localizan. Visto como una gran riqueza de la nación, el cuadro urbano metropolitano tiene el potencial de crear en el territorio el funcionamiento de una red urbana metropolitana unida y conectada. Red que nacerá de intercambios más intensos y permanentes en diversos niveles, desde los culturales hasta los económicos. Este artículo señala que es necesario trazar una política metropolitana para el territorio nacional basada en el fortalecimiento de los sistemas de grandes infraestructuras, para que el actual “conjunto de metrópolis” pase a funcionar como una genuina “red metropolitana”.

PALABRAS CLAVE

Metrópolis brasileiras, urbanización, urbanismo, red metropolitana brasileira.

BRAZILIAN METROPOLISES: THEIR
URBAN CHALLENGES AND THEIR
PERSPECTIVES

ABSTRACT

This article analyzes brazilian metropolises from the perspective of their urban issues and shows their potentialities. The analysis finds that, despite of the great differences among the 26 brazilian metropolises, they all have a similar set of change dynamics. To understand these dynamics, the article focuses on the changes that are part of the process that creates such metropolises, and on the changes that occur as the metropolis acquires new characteristics, both in the consolidated downtown areas and in the new spatial arrangements at the intercity and regional levels. The article emphasizes that during the last two decades of the 20th century, brazilian metropolises increased their double role as agents and arenas of the socioeconomic, political and territorial change process experienced by the regions in which they are located. Deemed a great wealth of the nation, the metropolitan urban framework has the potential to create a unified and connected metropolitan urban network in its territory. This network will rise from more intense and permanent exchanges at various levels, ranging from cultural to economic. The article points out that it is necessary to draw a metropolitan policy for the national territory, based on the strengthening of large infrastructure systems, so that the present “set of metropolises” becomes a genuine “metropolitan network.”

KEY WORDS

Brazilian metropolis, urbanization, urbanism, brazilian metropolitan network.

APRESENTAÇÃO

O relatório da Agência Habitat das Nações Unidas (UN-Habitat) denominado *State of world cities*, divulgado em julho de 2006 em Vancouver, no Canadá¹, desenha um quadro bastante impressionante para o futuro urbano do planeta. Antecipando o que se projetou no relatório de 2001, o qual apontava o ano de 2020 como marco da predominância urbana na população mundial, a Agência Habitat revê seus cálculos e aponta agora 2007 como o novo ponto de inflexão. Pela primeira vez na história, a população que vive em cidades ultrapassará a que vive em zonas consideradas rurais. Além disso, o crescimento anual da população urbana entre 2005 e 2030, que deverá ser de 1,78% representa o dobro do crescimento geral da população mundial.

Tal dado, em si mesmo muito eloqüente, ganhou maior interesse quando foi comparado com dados regionais, sobretudo da América Latina e da Ásia. No mesmo relatório, destaca-se que o fenômeno já vinha ocorrendo de forma mais intensa desde meados do século 20 na Europa, nos Estados Unidos e na América Latina, e o fato novo é sua concentração atual na Ásia e na África. Essa observação confirma a previsão feita no Relatório da UN-Habitat de 2001, que identificava um crescimento maior nas metrópoles situadas nas zonas mais pobres do mundo.

Este artigo aborda quatro aspectos da questão urbana metropolitana brasileira, relacionados com dados e observações apresentadas no relatório. Isoladamente, cada um deles pode ser muito mais aprofundado, atingindo níveis de análise e detalhamento os quais excedem nosso objetivo aqui – justamente correlacionar esses aspectos, assumindo-os como questões indispensáveis para refletir e avançar no campo da análise urbana e na busca de parâmetros para elaborar os planos e os projetos urbanos.

O primeiro aspecto se liga aos dados que confirmam o avanço da urbanização observado em todo o mundo. O segundo, também apontado no relatório, é a escala da metropolização, representada, sobretudo, pela presença crescente de megacidades, as quais se tornaram um traço fundamental do mundo urbanizado e desempenharão um papel central. O terceiro aspecto decorre dos dois primeiros e é recorrente em textos de análise dos processos de urbanização e do urbanismo desde a década de 50: o duplo papel das metrópoles no quadro do desenvolvimento das nações, ao assumirem a dupla condição de *agentes* e *arenas* das transformações mais abrangentes por que passam as sociedades. Finalmente, o quarto aspecto – que pode ser visto como uma conclusão sobre a questão metropolitana no Brasil –, procura mostrar que o conjunto de metrópoles brasileiras, distribuídas regionalmente, tem o potencial de tornar-se uma rede metropolitana com um forte e decisivo papel no desenvolvimento nacional.

(1) UN-HABITAT. *State of the world cities*. Press & Media Relations Unit, 2006.

AS METRÓPOLES COMO AGENTES E ARENAS DAS TRANSFORMAÇÕES

A retomada das teorias sobre urbanização que vêm alimentando o urbanismo contemporâneo ocorre em meio às profundas transformações vividas pela chamada *sociedade informacional*. O aspecto mais importante, sobretudo para aqueles que têm compromisso com a análise e a proposição de novas organizações físicas e espaciais do território urbanizado, como é o caso do urbanismo, é a dificuldade de detectar-se o cerne das transformações as quais criam aspectos mais complexos na relação entre o território e as atividades e funções que nele se organizam.

A simultaneidade das transformações em todo o mundo, em contextos muito distintos, que vão da América Latina à Ásia, passando pelos Estados Unidos e Europa, pode conduzir-nos a alguns equívocos e levar-nos a pensar que estamos diante de situações e objetos equivalentes. Quando nos debruçamos sobre um conjunto de metrópoles situadas em um país latino-americano com uma história urbana específica, como é o caso do Brasil, é evidente que as análises e teorias produzidas a partir da observação das metrópoles e cidades norte-americanas ou européias não podem – melhor dizendo, não devem – levar-nos a fazer correlações e transposições apressadas. Se, por um lado, começamos a detectar algumas semelhanças muito evidentes, por outro lado, há também distinções a indicarem singularidades as quais devem ser necessariamente consideradas.

Há ainda os exemplos dos novos caminhos trilhados pelas cidades e metrópoles asiáticas que, por todas as razões, desde históricas até culturais e econômicas, embora apresentem semelhanças que, muitas vezes, mascaram as diferenças, estas não podem ser negligenciadas, especialmente nos denominados “centros de inovação” (*millieux of innovation*), para os quais vão sendo levadas algumas das mais importantes características da nova organização urbana metropolitana². O processo de urbanização vivido a partir da década de 80, em um país como a China, é um dado novo o qual não pode mais ser desconsiderado nas análises atuais. Se, no caso das metrópoles e cidades européias, norte-americanas e latino-americanas, as transformações estão em um processo já consolidado e no centro da discussão, no caso asiático, o aspecto mais relevante é o próprio surgimento do fenômeno, e o mesmo ocorre com o crescimento exponencial da população das cidades africanas, também a exigir análises e formas de abordagem inovadoras.

O surgimento de um novo objeto – a megametrópole – tem sido objeto de trabalhos de diversas áreas de pesquisa e vem ganhando uma forte presença no urbanismo contemporâneo que tem procurado, inicialmente, encontrar formas de descrever para, em seguida, criar os parâmetros de projetos adequados a essa nova escala da urbanização. A partir da observação das metrópoles européias, autores europeus vêm trabalhando as novas *formas de organização física e funcional* adquiridas pela urbanização e pelo urbanismo contemporâneo, salientando a dificuldade da análise desse novo objeto, devido à sua grande complexidade. No caso norte-americano, sobressaem as abordagens que enfatizam a presença e o aprofundamento das já citadas questões apresentadas e discutidas nos anos 60. Mas também aí há uma clara tendência a buscarem-se novas formas de responder às demandas sempre crescentes de terra urbanizável. Os ingredientes do chamado

(2) Ver CASTELLS, 1996.

novo urbanismo sintetizam muitos desses aspectos pragmáticos da reflexão sobre a cidade contemporânea e de um futuro megametropolitano, como aponta o Relatório do UN-Habitat 2006.

A mais importante observação da revisão teórica atual é, sem dúvida, a que possibilita a rejeição das interpretações causais para explicar o processo de metropolização. Assim, tanto a construção histórica da metrópole quanto seus atuais atributos e dinâmicas físico-espaciais são analisados a partir do entendimento de a metrópole ser *expressão* e instrumento essencial da economia mundializada. Essa formulação de Manuel Castells em *A sociedade em rede*, que não é nova no pensamento, mas renovada em texto recente, é uma de suas mais importantes contribuições para a compreensão das mudanças as quais se vêm produzindo no espaço urbano contemporâneo. Ecoando essa afirmação, a metrópole de São Paulo pode ser vista como um poderoso agente das transformações que nela se organizam no âmbito da nova etapa do sistema produtivo, e não como consequência lógica desse desenvolvimento.

Transcorridos mais de 40 anos das acaloradas discussões em torno do papel pernicioso e destrutivo que as metrópoles representavam para a vida social e psicológica, retoma-se, nessa primeira década do século 21, a questão metropolitana em um novo patamar. Uma abundante bibliografia revê o papel das metrópoles a partir de critérios novos e, sobretudo, de novas avaliações de seu papel na organização da atual etapa do capitalismo pós-industrial. As novas análises encontram os pesquisadores das questões urbanas, trabalhando ameaçados pelo ritmo e, sobretudo, pela complexidade das mudanças tecnológicas que ganham força no panorama mundial. A proclamação do *fim das cidades*, diante das novas tecnologias da informação, impôs à pesquisa a necessidade de analisar os processos contemporâneos com enorme rapidez. Pressionados pela exigência de responder às questões e aos problemas que crescem em número e abrangência, são erigidas com grande agilidade, quase ao mesmo tempo em que detectam o surgimento dos problemas, novas teorias sobre as formas inéditas que vai assumindo a urbanização contemporânea.

Essa imensa e qualificada literatura vem, aos poucos, sendo assimilada, revista e criticada, mas já foram apontados novos elementos na análise urbana que se desdobrarão, por sua vez, em novos partidos de projeto urbanístico. Embora tenham sido ainda pouco exploradas, as transformações na esfera da tecnologia, por exemplo, vêm ocasionando mudanças profundas na organização da vida urbana e nas formas de produção, deixando claro que, se, por um lado, há dispersão de atividades e funções, por outro lado, vão se consolidando outras formas de concentração e centralização territorial³. A partir de análises que reconhecem as transformações em curso, vai se construindo uma nova classificação das metrópoles, as quais passam a ter novos papéis na atividade econômica contemporânea. E é esse o dado fundamental sobre o qual repousa a especificidade acima referida. Em seu conjunto, as metrópoles em todo o mundo passaram a apresentar características que as aproximam, porém, sem cair em nenhum determinismo econômico, é fundamental manter nossas análises associadas aos papéis desempenhados em seus países, e estes, no contexto da economia mundializada. Os pontos dessa grande constelação de metrópoles, situadas no universo dessa economia, são distintos, e essa distinção é indissociável

(3) SASSEN, 1998, p. 13.

das formas de organização das atividades e funções no interior das metrópoles e de sua classificação no contexto mais amplo.

Ao longo das duas últimas décadas do século 20, as metrópoles aprofundaram seu duplo papel: assumiram simultaneamente as funções de *agentes* e *arenas* do processo de transformação socioeconômica, política e territorial vivido pelos países e regiões onde estavam. Essa correlação não é nova, mas as formas com as quais ocorrem é, sem dúvida, inédita. São *agentes*, na medida em que desempenham papéis decisivos na localização das atividades econômicas e sociais ditadas pelo novo modelo econômico mundializado. Como já foi bastante discutido, o processo de dispersão das atividades econômicas e produtivas não eliminou a importância das metrópoles, apenas alterou suas funções, que acabaram por produzir novas formas de centralização territorial no território metropolitano. E são *arenas*, tendo em vista que seu território é objeto de intensas transformações físicas, espaciais e funcionais.

Os novos papéis, ou, melhor dizendo, as novas possibilidades impuseram às metrópoles grandes transformações, tanto em seu funcionamento e desempenho quanto em sua configuração espacial. Exatamente por isso, para abordar a questão metropolitana contemporânea brasileira de um ponto de vista estritamente físico, espacial e funcional, é preciso observar mais detidamente os atributos da urbanização metropolitana, sua forma de expansão, as dinâmicas a regerem as mudanças que vêm ocorrendo em todas as escalas da reorganização urbana, desde a mais ampla – a macrometropolitana (ainda em processo de consolidação) – até a intra-urbana, vividas nos municípios metropolitanos já consolidados.

(4) THÉRY e MELLO, 2005, p. 92-93.

(5) A taxa de crescimento da população urbana entre 1991 e 2000 foi de 2,45% ao ano, ao passo que a da população rural foi de 1,31% ao ano no mesmo período. (IBGE/dados preliminares do censo demográfico 2000).

O CONJUNTO DE METRÓPOLES BRASILEIRAS

De acordo com a mesma fonte, em seu relatório de 2001, observando inicialmente a América Latina, vemos que hoje sua população urbana é da ordem de 75%. Esse perfil ultra-urbano da América Latina já era conhecido e bastante estudado desde os anos de 1960. No caso brasileiro, os números confirmam que se chegou ao final do século 20 como um país urbano, embora, como se discutirá adiante, haja controvérsias quanto a considerar-se “moradores em cidades” ao conjunto da população classificada como urbana, assim como a multiplicação de metrópoles brasileiras exige um conhecimento mais acurado dos diferentes contextos metropolitanos os quais, atualmente, compõem o quadro urbano brasileiro.

Durante o século 20 a população brasileira se decuplicou. Esse rápido crescimento foi acompanhado de uma reversão na proporção entre população rural e urbana, que passa então a predominar, com seu ponto de inflexão na década de 60. Entretanto, esse fenômeno ocorreu em períodos distintos nas cinco grandes regiões do país. Na região Sudeste, já na década de 50, São Paulo conduzia um vigoroso processo de urbanização e, no Sul e no Centro-Oeste, o fenômeno ocorreu na década seguinte. No Nordeste, essa inversão só se concretizou nos anos de 1980 e, na região Norte, a de urbanização mais lenta do país, só nos anos 90⁴.

Embora a taxa de urbanização do país continue crescendo⁵, os dados recentes apontam para um declínio na velocidade do crescimento da população

total brasileira – de 1,93% ao ano em 1980-1991 para 1,64% ao ano em 1991-2000 – e verifica-se também o crescimento da população urbana em ritmo mais intenso do que a rural – o último censo aponta taxas anuais de 2,45% para aquela e de 1,31% para esta.

Em 2000, 81,7% dos 169,5 milhões de brasileiros viviam em cidades, isto é, nos 5.561 municípios existentes, mas convém lembrar que 75% desses municípios conta com população inferior a 20.000 habitantes⁶. Por outro lado, esses números não revelam a diversidade do universo urbano aí denominado “cidade”, uma vez que, de acordo com a legislação, toda sede de município é considerada “cidade”, sem distinção entre categorias muito diversas como povoados, vilas, cidades, aglomerações urbanas e metrópoles.

Em 1999, uma análise da rede urbana brasileira concluiu que o conjunto das aglomerações urbanas metropolitanas e não-metropolitanas e os principais centros urbanos os quais não constituem aglomerações urbanas concentravam próximo de 56%⁷ da população total do país e classificou essas aglomerações do seguinte modo: duas metrópoles globais (São Paulo e Rio de Janeiro); sete metrópoles nacionais; quatro metrópoles regionais; 16 centros regionais; 82 centros sub-regionais. Essa classificação foi submetida a leituras críticas, e alguns autores, como José Eli da Veiga, têm mostrado que é nos 455 municípios a comporem as concentrações urbanas acima mencionadas, entre os municípios brasileiros existentes em 2000, que estão, sem dúvida, as cidades brasileiras. E aponta a necessidade de distinguirem-se, entre os demais municípios não-metropolitanos, aqueles que, de fato, podem ser denominados cidades⁸. Isso questiona, na verdade, a taxa de urbanização brasileira e, portanto, a afirmação de 82% da população morar indistintamente em “cidades”. Para a formulação de políticas públicas, concordamos que a diferenciação é fundamental. Essa discussão é oportuna, especialmente pelo que pode esclarecer acerca das dinâmicas urbanas e metropolitanas a manifestarem-se nos distintos municípios brasileiros. A nova organização do território urbanizado muda o sentido desses dados – ser urbano, até o final dos anos 60, tinha um significado muito diferente do de hoje.

Como vimos, 82% da população do Brasil vive em núcleos urbanos. Esse dado impressionante coloca-nos entre as nações mais urbanizadas do mundo, e uma parte considerável dessa população vive em suas atuais regiões metropolitanas. As primeiras nove regiões metropolitanas brasileiras, criadas em 1973, eram formadas por nove capitais estaduais. Na década de 60, essas regiões abrigavam 15 milhões de habitantes, chegando a 34,4 milhões na década de 80. Em 2000, 26 unidades congregavam 413 municípios metropolitanos. No conjunto das RMs brasileiras, vivem mais de 69 milhões de habitantes, 41% do total nacional (IBGE, Censo 2000). Ver a Tabela Regiões Metropolitanas do Brasil em 2000.

É comprovada a existência de um verdadeiro surto metropolitano no Brasil a partir de 1988, quando a competência para a definição das regiões metropolitanas passou a ser uma atribuição estadual. Como veremos, já há também indícios de alterações no próprio processo de metropolização, que vem adquirindo novos traços, nas áreas mais centrais e consolidadas, e novos arranjos espaciais na escalas interurbanas e regionais. A grande maioria das metrópoles

(6) *Relatório Nacional Brasileiro*, 2001.

(7) IPEA/Unicamp, 1999, vol. I, p. 297.

(8) Para fazer essa distinção, o autor adota como critério a densidade demográfica, que revela a “pressão antrópica” sobre o meio, indicadora do grau de artificialização dos ecossistemas e, portanto, do “efetivo grau de urbanização dos territórios”. Conclui que as sedes dos 4.485 municípios do Brasil rural são vilarejos e as sedes dos 567 municípios intermediários são vilas (VEIGA, 2002, p. 33-34).

Regiões Metropolitanas do Brasil em 2000

Estado	Região Metropolitana	Legislação	Criação	n. atual de municípios	Município-sede
AL	RM de Maceió	LCE 18/1998	19/11/1998	11	Maceió
BA	RM de Salvador ¹	LCF 14/1973	8/6/1973	10	Salvador
CE	RM de Fortaleza ¹	LCF 14/1973	8/6/1973	13	Fortaleza
DF	Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE) ²	LCE 94/1998	19/2/1998	21	Brasília
ES	RM de Vitória	LCE 58/1995	21/2/1995	6	Vitória
GO	RM de Goiânia	LCE 27/1999	30/12/1999	11	Goiânia
MA	Grande São Luís	LCE 38/1998	12/1/1998	4	São Luís
MG	RM de Belo Horizonte ^{1 e 3}	LCF 14/1973	8/6/1973	34	Belo Horizonte
	RM do Vale do Aço ³	LCE 51/1998	30/12/1998	26	Ipatinga ⁵
PA	RM de Belém ¹	LCF 14/1973	8/6/1973	5	Belém
PR	RM de Curitiba ¹	LCF 14/1973	8/6/1973	25	Curitiba
	RM de Londrina	LCE 81/1998	17/6/1998	6	Londrina
	RM de Maringá	LCE 83/1998	17/7/1998	8	Maringá
PE	RM de Recife ¹	LCF 14/1973	8/6/1973	14	Recife
RJ	RM do Rio de Janeiro ¹	LCE 20/1974	1º/07/74	20	Rio de Janeiro
RN	RM de Natal	LCE 152/1997	16/1/1997	6	Natal
RS	RM de Porto Alegre ¹	LCF 14/1973	8/6/1973	31	Porto Alegre
SC	RM de Florianópolis ⁴	LCE 162/1998	6/1/1998	22	Florianópolis
	RM do Vale do Itajaí ⁴	LCE 162/1998	6/1/1998	16	Blumenau
	RM do Norte/Nordeste Catarinense ⁴	LCE 162/1998	6/1/1998	20	Joinville
	RM da Foz do Rio Itajaí ⁴	LCE 221/2002	6/1/1998	9	Itajaí
	RM Carbonífera ⁴	LCE 221/2002	9/1/2002	10	Criciúma
	RM de Tubarão ⁴	LCE 221/2002	9/1/2002	18	Tubarão
SP	RM de São Paulo ¹	LCF 14/1973	8/6/1973	39	São Paulo
	RM da Baixada Santista	LCE 815/1996	30/7/1996	9	Santos
	RM de Campinas	LCE 870/2000	19/6/2000	19	Campinas
Total	26			413	

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000. Elaboração: Emplasa, 2000

- (1) As nove primeiras regiões metropolitanas instituídas no Brasil, em 1973 e 1974.
 (2) A Ride é composta por municípios dos estados de Minas Gerais e Goiás e o Distrito Federal.
 (3) Não incluem o Colar Metropolitano da região metropolitana de Belo Horizonte, instituído pela LCE 56, de 12/1/2000, nem o Colar Metropolitano da região metropolitana do Vale do Aço, criado pela LCE 51, de 30/12/98.
 (4) Inclui o núcleo metropolitano e a área de expansão metropolitana.
 (5) A lei que criou a região metropolitana do Vale do Aço não define qual é o município-sede, mas Ipatinga é o município-pólo da região.

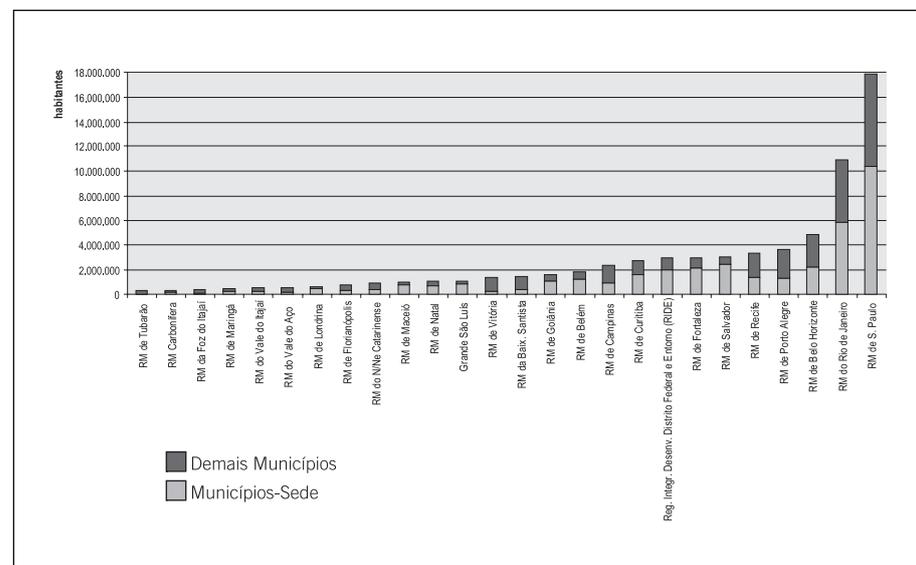
brasileiras corresponde a aglomerados urbanos de grande força econômica e populacional no interior de seus estados, independentemente da região. Seu crescimento tem sido tão grande e rápido, que as análises urbanas são, muitas vezes, incompletas. Por outro lado, esse é um momento estimulante e adequado para se levantarem hipóteses e criarem instrumentos que modifiquem a observação do fenômeno metropolitano do ponto de vista de sua organização espacial e funcional. Mas para que essa observação, eminentemente urbanística, ganhe um pouco mais

de especificidade, é preciso deixar de lado os aspectos associados apenas ao crescimento demográfico e territorial e avançar em questões sobre as formas como se vão transformando essas imensas manchas metropolitanas.

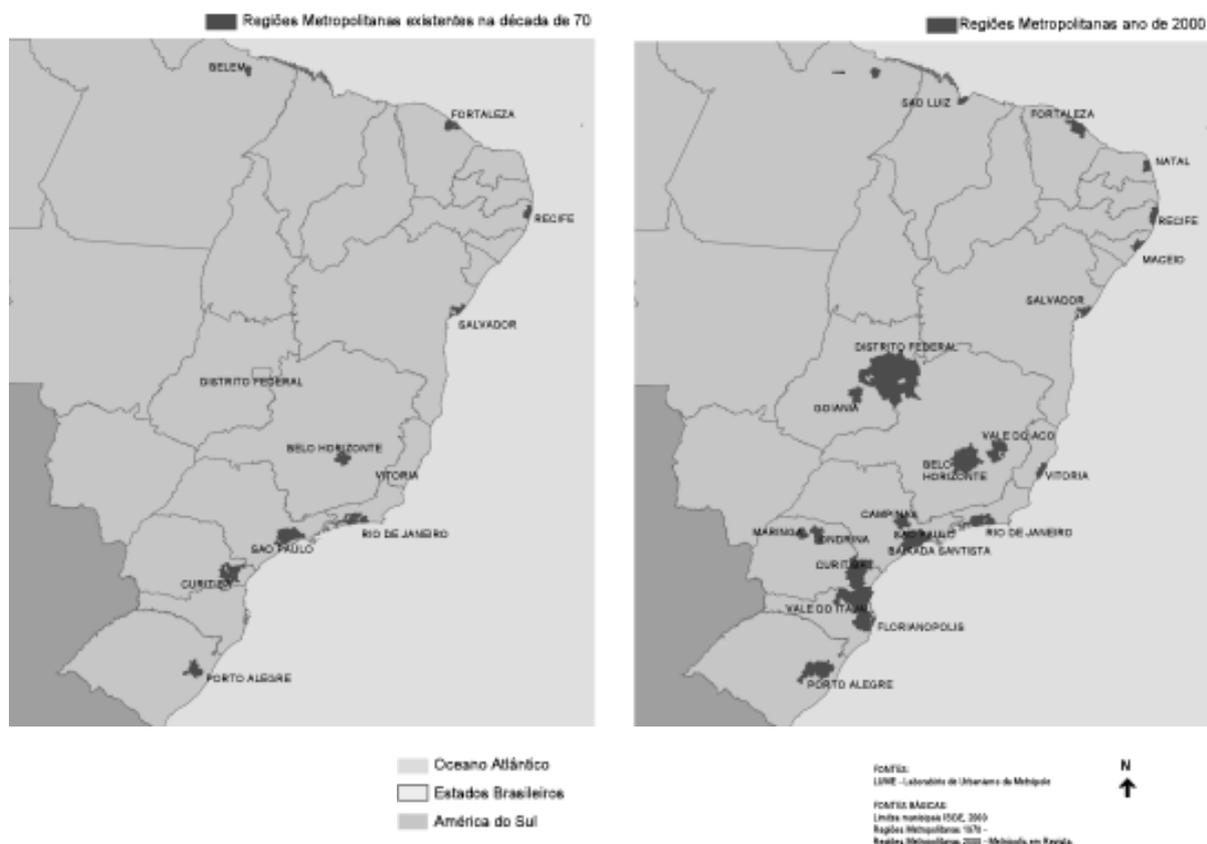
Os caminhos para se detectarem as principais características do processo de metropolização brasileiro contemporâneo são muito variados e todas as disciplinas relacionadas a esse fenômeno têm se mostrado atentas e oferecido seus melhores instrumentos de análise. A compreensão do atual processo deve permitir melhores abordagens, menos unidimensionais, que terão como desdobramento lógico abrir perspectivas para a elaboração de políticas públicas mais eficazes. A gestão das regiões metropolitanas e a criação de instrumentos de atuação dependem diretamente dos dados e das análises oferecidas desse processo. Se, na nova ordem urbana mundial, as metrópoles são, efetivamente, agentes e arenas do atual movimento de transformação guiado pela reestruturação produtiva e pela globalização econômica, sua análise é essencial para entendermos quais os desafios para as metrópoles brasileiras.

Portanto, para pautar uma política urbana metropolitana, não é mais suficiente registrar apenas o surto de criação de regiões metropolitanas ou apontar seu crescimento demográfico. Para avançar na questão, é preciso observar as transformações urbanas que vêm ocorrendo nas metrópoles brasileiras e analisar as formas que vão adquirindo a expansão das manchas urbanas e a transformação dos territórios já consolidados. O surto terá seguramente outras hipóteses explicativas, entre as quais, ainda carente de análises, poderia ser a facilidade criada pela Constituição de 1988, a qual liberou os estados para criarem suas próprias regiões metropolitanas. Outra hipótese é o papel que os governos estaduais vêm concedendo ao fenômeno em suas agendas de planejamento.

População Metropolitana Brasileira (2000)



Fonte: IBGE, 2000



SEMELHANÇAS E DISTINÇÕES NO CONJUNTO DAS METRÓPOLES BRASILEIRAS

(9) Ver RIBEIRO, 2000; ROCHA, 2004; e ROCHA, 2000.

Apesar das grandes diferenças existentes entre as metrópoles brasileiras, dependendo da localização geográfica, há traços comuns na organização física e no padrão de desenvolvimento socioespacial, confirmados por dados e reconhecidos em inúmeros estudos específicos produzidos nos anos 90. Examinando os aspectos urbanos da questão, detectamos pelo menos quatro características presentes nas integrantes do quadro metropolitano nacional: a manutenção do crescimento periférico, agora ultrapassando as áreas extremas do município-sede e avançando para os municípios periféricos; o esvaziamento populacional e funcional de áreas centrais consolidadas; o impacto dos sistemas de mobilidade sobre as áreas já estruturadas mais centrais; a relação destrutiva que as novas frentes de urbanização estabelecem com o meio ambiente.

De acordo com os dados e as análises, existe uma relação estreita entre a pobreza urbana e as metrópoles no Brasil contemporâneo. Há uma grande quantidade de bons estudos sobre o tema da desigualdade metropolitana no Brasil⁹, e todos atestam que, a partir dos anos 90, houve um crescimento na

(10) IPEA, 1997, p. 190.

(11) IPEA, 1997, p. 190-191.

(12) IPEA/Infurb, 1998, p. 89-91.

(13) Nos 21 municípios listados a seguir, residem 90% da população da RMSP. São eles: São Paulo, Barueri, Carapicuíba, Diadema, Embu, Ferraz de Vasconcelos, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Itaquaquecetuba, Jandira, Mauá, Osasco, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Suzano e Taboão da Serra (IBGE, 1991 e IBGE, 2000).

(14) Em 1991, a favela de Paraisópolis tinha 12.585 habitantes, passando para 33.859 habitantes no ano, 2000. A de Heliópolis, em 1991, tinha 33.715 habitantes e, em 2000, alcançou 51.138 habitantes.

(15) IPEA, 1997, p. 190-191.

(16) O termo *urbanificação* designa a ação de dotar um território de um conjunto de redes técnicas necessárias para a instalação da vida urbana. Corresponde à dimensão material do processo de urbanização, na medida em que prepara o território não-urbanizado para desempenhar plenamente suas funções urbanas. O conceito de urbanificação deficiente designa justamente a contradição dos processos de urbanização que se instalam sem contar com as redes técnicas mais essenciais para o desenvolvimento da vida material e social das comunidades (Ver MEYER, GROSTEIN e BIDERMAN, 2004, p. 159).

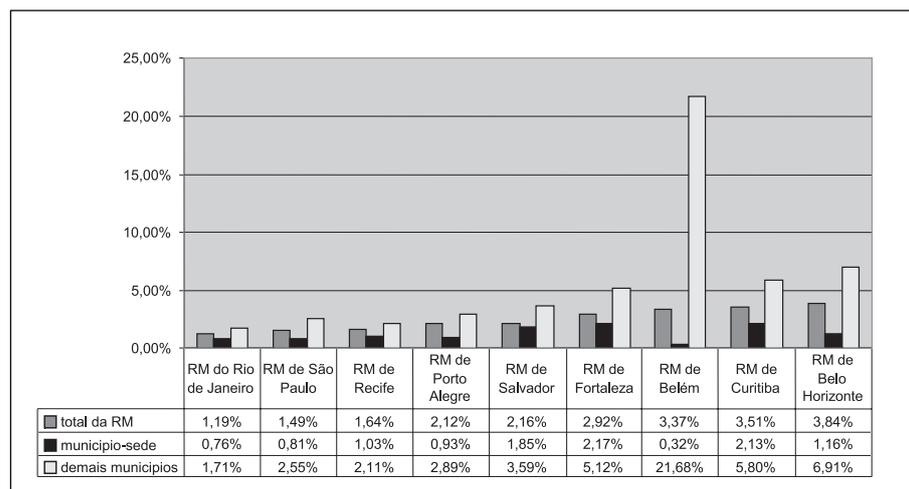
proporção de pobres nas regiões metropolitanas, o qual, desde então, é maior que a proporção de pobres nas áreas urbanas não-metropolitanas e no total nacional. Essa constatação conduz à hipótese de o acentuado crescimento populacional do conjunto de regiões metropolitanas em relação a seus estados estar vinculado ao incremento de populações de menor poder aquisitivo, que buscam nos grandes aglomerados urbanos maiores oportunidades de emprego e acesso aos equipamentos e serviços públicos: no Brasil contemporâneo, a pobreza e até mesmo a miséria são metropolitanas.

Até a década de 80, as periferias das nove primeiras regiões metropolitanas cresceram 3,1%, e os municípios-sede, 1,4%¹⁰. O que torna esse crescimento mais significativo é o fato de ele ter ocorrido, apesar de o processo de metropolização ter-se atenuado, com redução na taxa de crescimento populacional de 3,8% na década de 70 para 2%. Ainda assim, as metrópoles absorveram 30% do crescimento demográfico do país na década de 80 e receberam 8,3 milhões de novos moradores¹¹. Para o mesmo período, os dados do IBGE apontam grandes taxas de crescimento da população residente em favelas (da ordem de 118,33%) e de domicílios situados em favela (próximo de 133,19%), destacando-se o crescimento nas regiões de Belém, Recife, Curitiba e São Paulo. No município do Rio de Janeiro, 17,6% da população era favelada, ocupando os morros que margeiam a cidade. Em Natal, 9,54% da população do município morava em favelas, ocupando áreas de preservação ambiental como dunas (33,33%), mangues (17,39%) e encostas (5,79%). O fenômeno se verifica também em aglomerações urbanas mais recentes. Por exemplo, Campinas registra 7,98% da população do município-sede em favelas e Curitiba, cidade-referência quanto à implantação de um sistema de planejamento e controle do uso e da ocupação do solo, tem, em sua região metropolitana, 8,53% da população em favelas¹². Na região metropolitana da São Paulo, em 1980, 3,79% da população residia em favelas; em 1991, esse porcentual cresceu para 6,32%, em favelas localizadas à beira de córregos, encostas íngremes, margens de avenidas e baixos de viadutos.

Comparando dados da população moradora nos setores subnormais de 21 municípios da RMSP (90% do total da população¹³), verifica-se um crescimento de moradores em favela de 7,5% para 10,41% de 1991 a 2000. Além de núcleos conhecidos e consolidados como Heliópolis e Paraisópolis no município-sede de São Paulo, na última década com crescimentos absolutos de 51,7% e 169%, respectivamente¹⁴, verificou-se, no mesmo período, um agravamento das condições de moradia das populações pobres, um processo de “periferização” do crescimento metropolitano¹⁵, acompanhado do aumento nos índices de favelização e de um grau devastador de degradação ambiental provocado por loteamentos ilegais e ocupações sobre áreas protegidas e solos frágeis. Fenômenos originalmente circunscritos ao município-sede reproduzem-se em outros que compõem a região metropolitana, geralmente municípios-dormitório.

Duas ações concomitantes têm contribuído para agravar o quadro da desigualdade urbana nas metrópoles brasileiras. A primeira é a manutenção dos baixos índices de investimentos públicos materiais – a urbanificação¹⁶ –, sobretudo nas periferias, e, funcionando como um contraponto desse baixo investimento nas áreas mais carentes, a modernização compulsória de setores

Taxa geométrica de crescimento das populações brasileiras (1991 – 2000)



Fonte: Censo Demográfico IBGE, 1991, 2000

urbanos nos quais se alojam as novas funções associadas à entrada em cena dos novos programas urbanos apoiados em investimentos realizados pelo setor público e pela iniciativa privada. O desenvolvimento dessas duas ações vem produzindo um padrão urbano em que se acentuam as desigualdades socioespaciais.

A avaliação do estágio de desenvolvimento metropolitano, medido a partir das características mencionadas acima, usa indicadores de dinâmicas populacionais, isto é, deslocamento do crescimento do município-sede em relação aos municípios adjacentes. Inevitavelmente, esse deslocamento encontra grande parte de suas explicações no conceito de *suburbanização*, o qual prevaleceu claramente até os anos 50 nas maiores metrópoles, sobretudo naquelas que desde então viveram intensos processos de industrialização. A partir da década de 60, esse deslocamento do crescimento populacional do município-sede para os municípios adjacentes ganhou novas características e novas proporções. A expansão da função industrial no território e dos espaços de alojamento da nova classe trabalhadora, a qual aumentava muito intensamente, gerou um novo fenômeno, que o conceito de *periferização* buscou descrever.

Cumpre lembrar que, em países periféricos como o Brasil, a organização metropolitana apresenta peculiaridades em relação às ocorridas em países desenvolvidos. O processo migratório rumo à metrópole é um traço essencial, e a solução oferecida aos novos habitantes tem sido a mesma: o padrão periférico de localização habitacional. A formação e o crescimento exponencial das novas periferias metropolitanas, distintas das municipais tanto pela escala quanto pela distância das áreas centrais, segue sendo uma forte característica da expansão das metrópoles brasileiras.

Entre os anos 40 e o final do século 20, esses traços foram fortemente condicionados pelos eixos de expansão econômica, que coincidiram com o traçado da infra-estrutura regional. Somente a partir da década de 80 as

mudanças ocorridas no interior da atividade produtiva introduziram novas variáveis nas estruturas metropolitanas e macrometropolitanas, como veremos adiante. A consolidação de um sistema rodoviário a partir dos anos 60 ampliou as conexões metropolitanas, redefinindo o papel de alguns municípios estrategicamente localizados e possibilitando as adaptações necessárias para o funcionamento das metrópoles.

Do ponto de vista intra-urbano, as novas rodovias inauguradas nos anos 50 e 60, ao penetrarem os municípios centrais e encontrar malhas viárias urbanas muito frágeis, acabaram por criar conflitos de tráfego que hoje são uma forte marca de todas as metrópoles nacionais. Nas metrópoles em que a indústria teve um papel dominante, a desarticulação dos sistemas rodoviários e viários somou-se às novas questões introduzidas pelo rompimento da relação moradia-trabalho na cidade e na metrópole.

MUDANÇAS ESTRUTURAIS PRESENTES DE FORMA DIVERSA NA ORGANIZAÇÃO URBANA DAS METRÓPOLES BRASILEIRAS

pós- 047

Do processo de *conurbação* de núcleos urbanos à *urbanização dissipada*

Como já se disse, nas duas últimas décadas do século 20 as mudanças já patententes no nível econômico e produtivo foram acompanhadas por alterações objetivas na estrutura e na organização física e funcional das regiões metropolitanas brasileiras. Há, hoje, uma convicção que estamos vivendo novos padrões de urbanização metropolitana no Brasil. Quer pelo padrão de localização das atividades quer pela distribuição da população no interior das metrópoles, pode-se perceber a montagem de um novo quadro urbano. Os novos padrões de assentamentos habitacionais apontam para a caracterização da *metrópole dispersa*.

Os números mostram que, até a década de 80, a criação e o crescimento das metrópoles brasileiras seguiram, em grande medida, o modelo que podemos denominar *clássico*. As novas organizações urbanas resultavam de um movimento de agregação de territórios, o qual o conceito de *conurbação* descreve perfeitamente, ao desvelar o movimento de reunião de diversos núcleos urbanos pela articulação e expansão de suas estruturas urbanas internas e periféricas, gerando manchas urbanas unificadas e contínuas. Mesmo considerando que as metrópoles são, por definição, verdadeiras *explosões* das cidades, geradas por processos de transformação gradual, criando áreas onde se observam novos arranjos espaciais e funcionais nos quais é muito freqüente haver grandes glebas desocupadas, que representavam um hiato da urbanização, o panorama dos setores urbanos fronteiriços é bem distinto. No processo atual, são esses espaços intersticiais que nos fornecem a pista para a compreensão das transformações em curso e do perfil das novas dinâmicas urbanas metropolitanas.

Para entender o novo padrão de crescimento e dispersão urbana metropolitana, é preciso observar alguns aspectos característicos que possibilitem

(17) Ver MONCLUS, 1998.

(18) A macrometrópole, ou o *complexo metropolitano expandido*, compreende, além da RM de São Paulo (17,9 milhões de habitantes), as RMs da Baixada Santista (1,5 milhão de habitantes) e de Campinas (2,3 milhões de habitantes), as aglomerações urbanas de Sorocaba e do Vale do Paraíba e microrregiões contidas em seu perímetro. Assim, em um raio de aproximadamente 200 km em torno do centro metropolitano de São Paulo, concentra-se o mais avançado pólo produtivo, de pesquisa e de tecnologia do país. Esse complexo corresponde a 17,18% da área do estado de São Paulo e abriga 26,2 milhões de habitantes, 71,13% da população do estado. Essa porção do território nacional é responsável por 79,3% do PIB do estado e 27,7% do PIB nacional, até aquelas que determinam as microrrelações a definirem os espaços de moradia das populações metropolitanas (EMPLASA, 1994, p. 126).

a identificação de seus elementos socioespaciais e de sua organização e estruturação funcional. Alguns autores denominam tal fenômeno como *periurbanização*¹⁷, designando um grande conjunto de novos tipos de crescimento da mancha urbana. Não se fala aqui em *conurbação*, para não se confundir o fenômeno com um processo já bem conhecido, de que se altera apenas a escala.

Na verdade, a constituição de áreas *macrometropolitanas* é, neste momento, uma tendência em regiões desenvolvidas de todo o mundo e, de certa forma, é o que se observa, de acordo com classificação feita pela Emplasa, na região que congrega as três metrópoles paulistas. Correspondem a processos complexos de competição e complementaridade de funções, a exigirem grandes escalas de investimento público e concentração de equipamentos muito especializados. O melhor e mais consolidado exemplo desse processo é o surgimento da macrometrópole de São Paulo, congregando as RMs de Campinas, Santos e São Paulo.

Funcionando como pontos essenciais de localização empresarial e centros de inovação tecnológica, seu desenvolvimento macrometropolitano tornou-se dependente da instalação, expansão e fortalecimento de infra-estrutura moderna. No entanto, essa instalação, voltada para o desenvolvimento da comunicação eletrônica e de sistemas de informação, exige um grande esforço de investimento público e privado, em que a economia de escala e a organização plurimunicipal voltam a desempenhar um papel muito importante.

A distinção entre os dois processos de metropolização pode ser feita por sua relação com os sistemas produtivos. Enquanto a *conurbação* de municípios se associava ao período de instalação da indústria pesada e ocorria quase sempre a partir do município-sede, reforçando a monocentralidade, o padrão de crescimento *difuso* está associado à dispersão de funções e gera a policentralidade. O novo padrão de consolidação, a *metrópole dispersa*, surgiu da intensa e abrangente relação entre as unidades (municípios e localidades), para atender à demanda de infra-estrutura adequada ao modelo definido como de produção flexível.

A EXPANSÃO METROPOLITANA EM NOVA ESCALA

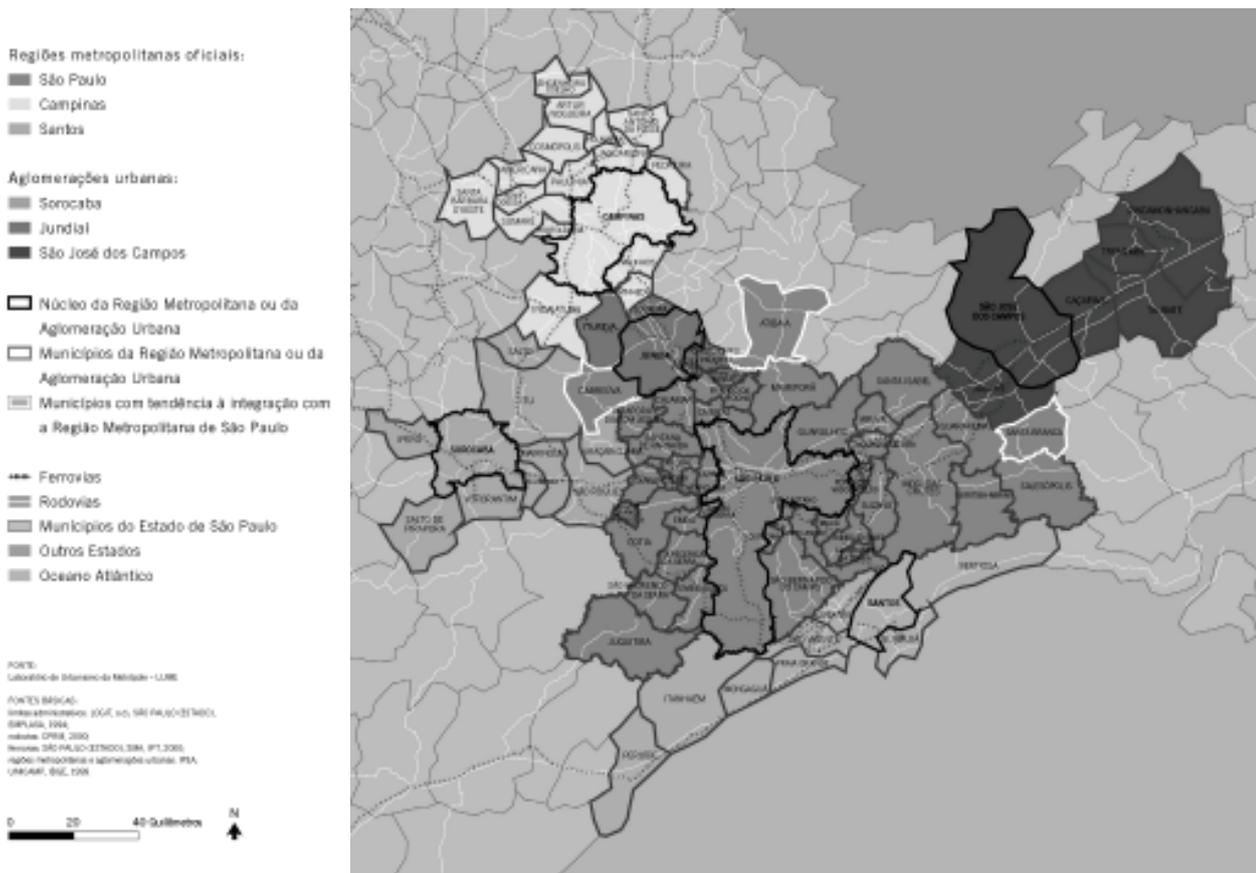
Pela descrição do padrão urbano de crescimento metropolitano, vemos que, hoje, uma reflexão sobre a questão metropolitana implica apontar e descrever dois elementos de sua organização: a estrutura urbana e a escala do território metropolitano. Acima, descrevemos sucintamente a nova estruturação, identificada como aquela a dar origem à *metrópole dispersa*. A forma que o território adquire está relacionada com a forma dispersa com as quais as funções vão se instalando no território metropolitano. Ultrapassam fronteiras administrativas e consolidam uma mancha que, além de congregar municípios metropolitanos, começa a assimilar núcleos urbanos pertencentes a outras regiões metropolitanas. É desse avanço rumo aos territórios urbanizados pertencentes a outras regiões metropolitanas que surge a questão da escala, também de nova forma.

O padrão de expansão metropolitana descrito acima aponta para algo mais complexo – a emergência da *macrometrópole*, que pode ser descrita como a articulação urbana de regiões metropolitanas já consolidadas¹⁸. Sua consolidação

está profundamente associada aos novos padrões da tecnologia da produção e sua melhor definição é a de uma “rede de redes”, isto é, um sistema urbano pluriarticulado de produção, infra-estrutura e serviços. Em última instância, a dinâmica dessa articulação é a chave para a compreensão das atuais regiões metropolitanas, essencial para a elaboração de políticas públicas, comprometidas com o desenvolvimento metropolitano e macrometropolitano. Dito de forma mais concreta, as características utilizadas para se avaliar o perfil do desenvolvimento metropolitano e macrometropolitano incidem sobre alguns aspectos básicos da organização urbana dos municípios metropolitanos e macrometropolitanos.

É preciso atentar para as dinâmicas populacionais, isto é, para o deslocamento do crescimento do município-sede para municípios adjacentes, pois esse movimento corresponde a novas formas de ocupação do território metropolitano, nas quais é patente que a nova escala assumida pela periferização habitacional criou dois padrões: o *município-dormitório* e o *condomínio residencial fechado* ou *controlado*.

Macrometrópole no estado de São Paulo



articulação cedeu lugar a novas formas de ocupação das áreas descritas acima como intersticiais, tendendo a diluir as estruturas urbanas preexistentes. As análises clássicas, as quais descrevem a urbanização contemporânea pelos fenômenos da dispersão e da fragmentação, estão claramente presentes no caso da urbanização metropolitana contemporânea.

Já se viu que tal fenômeno se confirma pela redução nas taxas de crescimento dos municípios-sede das regiões metropolitanas ao longo da década de 90 e pelo crescimento de suas periferias. Esse movimento, presente no conjunto das metrópoles brasileiras, leva-nos a concluir que o grupo de atributos hoje observáveis em nossas metrópoles, em graus e particularidades inerentes à situação geográfica de cada uma delas, pode ser caracterizado como *urbanização dissipada*.

Como resultado desses elementos descritos, a observação empírica das metrópoles brasileiras indica que elas vêm promovendo o surgimento de um território mais complexo e de difícil descrição. Um de seus traços é a constituição de um território o qual contém, simultaneamente, trechos *hiperurbanos* (alta densidade de construção) e trechos *infra-urbanos* (baixa densidade de construção). Essa alternância, sempre presente nos processos de metropolização, ganhou novos conteúdos. O convívio entre as urbanizações de alta e baixa densidade criava, tradicionalmente, um panorama urbano de áreas centrais hiperurbanas e periferias de baixa densidade. Hoje, esse modelo se altera, e as manchas com áreas de alta e baixa densidade não estão necessariamente associadas aos perímetros centrais ou aos espaços periféricos.

Dentre os fatores mais importantes na instalação e consolidação da *urbanização dissipada* está a mobilidade, que, gradualmente, tornou-se uma função urbana dominante. A mobilidade e o crescimento extensivo, ambos praticamente ilimitados, estão no centro da *urbanização dissipada*. Tanto a infraestrutura exigida pela mobilidade – as *vias expressas* e seus desdobramentos, desde os sistemas que as irrigam até as estações intermodais – quanto o automóvel particular – utilizado para a maior parte dos deslocamentos da população – são fortes determinantes. A mobilidade é um princípio, e não um resultado do processo de metropolização. A heterogeneidade do espaço metropolitano construído obriga a mobilidade a rever seus determinantes, isto é, não se trata apenas de alcançar pontos distantes, mas, sobretudo, de alcançar lugares específicos e atraentes para a população, uma vez que a rede une lugares, e não apenas pontos longínquos.

Os programas urbanos auto-suficientes dão suporte à *urbanização dissipada*. Nesses programas, importa a escala do empreendimento, algumas vezes associado à monofuncionalidade, assegurando-lhe uma localização estratégica no sistema viário e isolamento em relação ao contexto urbano no qual, ocasionalmente, situa-se. Pelo aspecto artificial que adquirem, tais projetos já foram descritos como “metáforas urbanas”. Entretanto, mais do que metáfora urbana, essa urbanização rarefeita, dispersa e monofuncional é, acima de tudo, antiurbana.

Se, pelas formas de sua urbanização, o caminho das metrópoles brasileiras já parece traçado, cabe ao planejamento e ao projeto urbano recuperar suas funções urbanas metropolitanas e afastar as práticas que põem em risco a essência da vida metropolitana. A execução de qualquer objetivo que caminha

nesse sentido está diretamente ligada à possibilidade de planejar e executar projetos em escala metropolitana e, atualmente, nessas proposições reside a possibilidade de reverterem-se a ameaça da *urbanização dissipada* e seus ingredientes antiurbanos.

Para atuar nessa escala, é preciso abandonar as tentativas de aplicarem-se métodos e teorias nascidas de análises de realidades urbanas em que as questões eram outras. No atual panorama metropolitano brasileiro, a evolução dos problemas exige um corpo a corpo com as dinâmicas existentes. O planejamento e o projeto urbano para a metrópole brasileira contemporânea estão nascendo de análises que levam em conta a complexidade dessas dinâmicas. Nos projetos de expansão da infra-estrutura implementados pelo poder público estão as oportunidades de reverterem-se as disfunções que vem produzindo a urbanização recente. As grandes obras públicas, as infra-estruturas metropolitanas e macrometropolitanas oferecem a única possibilidade de criar-se o urbanismo de escala metropolitana, o qual deve se tornar um antídoto para a urbanização dissipada, cujo caráter antiurbano já se faz claro.

AS “CENTRALIDADES” E SEU PAPEL NA REESTRUTURAÇÃO FÍSICA E NAS FUNÇÕES METROPOLITANAS

Outra dinâmica importante para a compreensão do *regime de complexidade* que rege a nova organização metropolitana é o deslocamento das *funções centrais*, isto é, das funções urbanas as quais se tornaram características das áreas centrais dos municípios-sede, iniciado, de acordo com alguns parâmetros, a partir dos anos 50, com importante repercussão nas áreas centrais e fora delas. Ocorreu na maior parte das metrópoles brasileiras uma reorganização descentralizada de funções centrais, que partiram para os bairros adjacentes ao centro, criando emergentes “centralidades”. Foi um processo natural, impulsionado pela metropolização, o qual pode ser considerado positivo, na medida em que atendeu à ampliação da complexidade da vida urbana na metrópole. As repercussões urbanas desse processo no município de São Paulo foram significativas, pois por intermédio delas se criaram ou consolidaram os *centros de bairro*. O desdobramento dessa dinâmica nos municípios metropolitanos foi fundamental para a estruturação metropolitana.

Trata-se, agora, de um deslocamento de funções centrais com duas características essenciais. Por um lado, uma dispersão de funções tradicionais do centro para novos setores urbanos, que não podem ser identificados como *centros de bairros*, pois a chegada das novas funções não corresponde à emergência de uma centralidade complementar ao centro. Pelo contrário, trata-se, mais precisamente, de uma alternativa de localização do investimento imobiliário que até então tinha no centro sua localização preferencial. Correspondeu claramente, desde sua origem, a um deslocamento do capital imobiliário no interior do município da capital.

A migração das *funções centrais* para esses novos nichos é um fato importante na organização funcional do município-sede, assim como um dado indispensável para a análise da atual reestruturação metropolitana. Embora a origem e o desenvolvimento desse processo sejam muito anteriores aos anos 80, foi a partir da conjuntura daquela década que o processo se explicitou. A marcha das atividades centrais e do capital imobiliário rumo ao sudoeste do município de São Paulo tem

sido objeto de trabalhos acadêmicos e institucionais. Alguns autores apontaram o percurso seguido pelas *funções centrais* como resultado de um forte tropismo exercido pelo estabelecimento de grupos de elite que já haviam ocupado os bairros residenciais da região desde os anos 50. Trata-se, em alguns casos, de uma hipótese correta e amparada em dados que a confirmam. No entanto, apesar de o curso desse deslocamento ter permanecido fiel ao eixo centro-sudoeste do município ao longo de cinco décadas, há distinções intrínsecas a cada um dos deslocamentos.

A compreensão do processo e do percurso do deslocamento das funções centrais rumo a novas localizações é um fenômeno intrínseco à construção do território metropolitano. É parte da dinâmica resultante em um território em que o *urbano* se generaliza. Encerra também um ciclo urbano iniciado quando a instalação do processo de metropolização se organizou com base na conurbação dos núcleos urbanos e substituiu os atributos físicos, funcionais e espaciais que caracterizavam a *cidade*, hoje município-sede.

POTENCIALIDADES E CONDICIONANTES DO PROJETO URBANO

O conjunto de bairros denominados *bairros centrais*, situados ao redor dos centros das áreas metropolitanas, possui um traço comum no panorama atual – todos vêm perdendo população. Essa perda se exprime tanto pela redução global do número de domicílios e de domicílios alugados quanto pela degradação ou pelo abandono dos imóveis existentes. Em contraponto e como parte do mesmo processo, as periferias metropolitanas continuam a apresentar índices de crescimento populacional elevados. A face visível dessa dinâmica de distribuição da população no próprio centro, no município e na metrópole, liga-se à precariedade e ao estado de abandono verificados nos *bairros centrais* e nas periferias metropolitanas. A busca permanente de espaços para moradia pelas camadas mais pobres da população conduz o processo. Sua irracionalidade vem produzindo uma ocupação urbana devastadora, cujo traço principal é o desperdício de significativas parcelas de solo urbano plenamente equipado com infra-estrutura básica.

Tal dinâmica urbana, observável na maior parte das metrópoles brasileiras, instalou-se e criou um paradoxo urbano e econômico, pois áreas plenamente equipadas em infra-estrutura e transporte de massa estão em processo de esvaziamento populacional, enquanto se abrem indiscriminadamente novos e distantes setores de expansão urbana.

OS PÓLOS DE MOBILIDADE COMO ELEMENTOS ESTRUTURADORES

Os pólos de mobilidade metropolitana são localizações urbanas precisas, distribuídas no território metropolitano, nas quais se articulam as funções urbanas locais e metropolitanas, associadas ao transporte público de massa. Derivam diretamente das características assumidas pela forma de crescente complexidade do funcionamento do território metropolitano, sob a influência de dinâmicas

(20) "Embora o número absoluto de pobres tenha apresentado, no período de 1993 a 1998, uma redução de mais de 11,3 milhões, ou seja, de 66,6 milhões para 51,3 milhões de pessoas, é preciso considerar que o perfil da pobreza no Brasil encobre trajetórias locais diversas ao longo do tempo, com melhorias na Região Centro-Oeste, redução sustentada da pobreza absoluta nas zonas rurais, e piora relativa nas metrópoles, especialmente em São Paulo, que sofre forte impacto dos ajustamentos do sistema produtivo e do mercado de trabalho." In: Relatório Nacional Brasileiro, Istambul +5 (Assembléia Geral das Nações Unidas), CNUAH-HABITAT, Brasília, junho de 2001, apoiado em S. Rocha, *Pobreza e desigualdade no Brasil: O esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real*, texto para Discussão Interna n. 721, IPEA, abr. 2000.

urbanas que geram as duas características mais evidentes da fase atual: a *dispersão* funcional e a *descontinuidade* territorial. A emergência de um *pólo metropolitano* está, portanto, intimamente associada a dois aspectos relacionados com o transporte público de massa: a presença de todas as modalidades de transporte público e a garantia de uma articulação funcional e territorial de escala metropolitana. Nesse sentido, o *pólo de mobilidade metropolitana* se distingue de outras formas de agregação de funções e de coesão territorial, pois é, hoje, o antídoto para a dispersão funcional e a descontinuidade territorial.

No novo padrão de organização das funções e atividades no território, os *pólos metropolitanos* assumem um papel decisivo na estruturação do território metropolitano, especialmente pela capacidade de ampliar a mobilidade e criar acesso em todos os seus setores. Uma vez que não é agora o caso, como já ocorreu em outros momentos do processo de metropolização, de expandir a área metropolitana, pois a questão é adaptar e articular o território existente, criando-se as condições para a instalação do novo "paradigma metropolitano", a *mobilidade* é a função urbana com maior potencial de agregar e relacionar setores urbanos segregados do ponto de vista social, dispersos do ponto de vista funcional e descontínuos do ponto de vista espacial. A consolidação de um padrão de organização espacial descrito como a *cidade metropolitana* exige uma infraestrutura de transportes cuja eficiência reside em sua capacidade de integrar as atividades dispersas no *território metropolitano* e criar fortes e eficientes *pólos articuladores locais*, capazes de garantir a integração socioespacial da população metropolitana.

O PROCESSO DE EXPANSÃO E SEU CUSTO AMBIENTAL

Como vimos, a grande concentração da pobreza nas metrópoles brasileiras resulta em um espaço polarizado – de um lado, a *cidade formal*, que concentra os investimentos públicos, e, de outro lado, seu contraponto absoluto, a *cidade informal*, relegada de benefícios equivalentes, a crescer exponencialmente na ilegalidade urbana que a constitui, exacerbando as diferenças socioambientais. A *precariedade* e a *ilegalidade* são características de origem e concorrem para a formação de espaços urbanos sem atributos de urbanidade. As duas maiores metrópoles brasileiras, São Paulo e Rio de Janeiro, concentravam, no final da década de 90, em números absolutos²⁰, o maior contingente de pobres do país.

A *dualidade* presente na construção das metrópoles manifesta-se no reconhecimento de uma *cidade formal*, assumida pelo poder público, na qual se concentram investimentos urbanos de todo tipo, e de uma outra, construída à sua margem, que tem, hoje, no conceito de *cidade informal*, a expressão mais abrangente para designá-la, pois associa o fenômeno da expansão urbana ilegal ao da exclusão social. Nele, está implícito o pressuposto de o acesso à cidade ocorrer de modo diferenciado, sempre socialmente determinado, pois compreende o conjunto das formas assumidas pelos assentamentos populares ilegais: loteamentos clandestinos ou irregulares, favelas e cortiços e também os construídos por ação do poder público, formando conjuntos habitacionais de interesse social nos quais a *irregularidade* assume características próprias.

A *cidade informal* é uma realidade de longa data nas cidades brasileiras, especialmente nas metrópoles que tiveram seu crescimento acelerado a partir dos anos 40/50, associado ao processo de industrialização brasileiro, como São Paulo e Rio de Janeiro. Entretanto, metrópoles com crescimento mais recente – como Belém, Brasília, Natal e Campinas – apresentam padrão semelhante. A reprodução e permanência desse padrão de urbanização apontam para a incapacidade recorrente do estado de fiscalizar e controlar o uso e a ocupação do solo e de atuar como promotor ou provedor de moradia para as populações de menores recursos. No município de São Paulo, é também a expressão da crise do modelo de instrumentos urbanísticos formulados na década de 70, dominados pelo conceito de *zoneamento urbano*²¹ que, ao invés de ampliar benefícios para o conjunto da população, funcionaram como limitadores da oferta de moradias ou loteamentos no mercado regular. Mais do que difusores de padrões de qualidade urbana e ambiental, como pretendia o legislador, contribuíram decisivamente para a escalada da ilegalidade urbana.

A força adquirida pelo padrão periférico de urbanização evidenciou a negligência das diferentes instâncias do poder público em duas questões: por um lado, com a própria gestão urbana e, por outro lado, com o crescimento da ilegalidade urbana verificada nos assentamentos populares no campo – jurídico, administrativo e urbanístico. Nesse caso, a ilegalidade é entendida como fator estrutural do processo de expansão urbana nas metrópoles brasileiras. Essa dinâmica urbana instalou, nas metrópoles, um ambiente que conjuga *loteamentos ilegais*, clandestinos, *invasões* e *favelas de periferia*, localizados em áreas impróprias para urbanização, com impactos negativos sobre os mananciais que alimentam os sistemas produtores de água. Formam um tecido urbano desorganizado e deficiente, sem saneamento básico ou equipamentos urbanos suficientes. Dois fatores crônicos o impulsionam: a dificuldade, enfrentada pela população de baixa renda, de acesso à terra e à moradia no interior de áreas estruturadas, e a insuficiência da oferta pública de habitação social. É característica estrutural do que denominamos *padrão predatório de expansão urbana*, a dupla ilegalidade, a urbanística e a ambiental, agora acrescentada ao *padrão periférico*.

O quadro urbano atual evidencia a ausência histórica de uma política de desenvolvimento urbano-ambiental, fato que contribuiu para promover disfunções no processo de crescimento urbano. Entre os fatores geradores dessas disfunções destacam-se as expansões desnecessárias da malha urbana, de acordo com o interesse dos diferentes mercados imobiliários (o formal e o informal), a expansão urbana dissociada da oferta de transporte público e a ausência de planos viários estruturantes, verificando-se a construção aleatória e, por vezes, inadequada de sistema viário ocupando fundos de vale e impermeabilizando áreas de várzea. A urbanização dispersa sem transporte público eficiente é um caminho explosivo, do ponto de vista da qualidade de vida nas metrópoles e aglomerações urbanas, assim como a impermeabilização do solo com pavimentação, sem projetos de macrodrenagem.

Essa forma predominante de expansão e transformação do tecido urbano contribuiu para a consolidação de irracionalidades no uso e na ocupação do solo, transformando fundos de vale em avenidas, áreas protegidas em

(21) O zoneamento urbano confere tratamento homogêneo, isto é, regras similares para situações urbanas desiguais, e exigências genéricas como infra-estrutura completa em todos os loteamentos com lote mínimo inicialmente fixado em 250 m², passando em seguida para 125 m². Essas determinações independem tanto do tipo de empreendimento quanto da capacidade de acesso das populações a eles.

loteamentos, ocupando várzeas, desconsiderando o território e perpetuando as enchentes. A degradação ambiental se tornou o aspecto mais relevante do *padrão periférico de expansão urbana*, dificultando o equacionamento de soluções, pela própria natureza das questões que lhe deram origem, isto é, por se vincularem às estratégias de sobrevivência das populações de menores recursos na metrópole. Esse padrão não pode ser entendido sem seu contraponto – outras dinâmicas urbanas, igualmente irracionais, e que se expressam na crescente redução de população nos *bairros centrais* e no *centro expandido*, como já visto. Essas áreas contam com infra-estrutura e serviços instalados, mas, por diversas razões, perderam moradores.

Diante do quadro urbano das periferias metropolitanas e da força que a questão ambiental adquiriu na última década, novos parâmetros e pressupostos influenciam a tarefa reparadora de *regularização* de loteamentos ilegais e urbanização de favelas, e novos conflitos socioambientais convivem com essa realidade. As formas mais contemporâneas de enfrentar-se a problemática urbana desses espaços metropolitanos tende a apresentar-se sob a forma de intervenções abrangentes, mais próximas da categoria desejável de *requalificação de áreas urbanas degradadas*, tarefa que vai além da regularização fundiária dessas áreas.

A incorporação da *cidade informal* e a requalificação de áreas degradadas passam a ser mediadas e relativizadas pelos interesses difusos da população metropolitana, como a necessidade de preservar-se a qualidade da água dos mananciais de abastecimento, de defender as áreas de proteção ambiental ou mesmo os parques urbanos e os espaços verdes. Esses fatores colocam a *intervenção na cidade existente* em novos patamares. Em um território urbanizado no qual prevalecem a escassez de terra adequada e acessível para o assentamento das populações de baixa renda e a precariedade nas periferias, em um quadro de exclusão e pobreza, dificilmente se poderão equacionar os problemas ambientais sem uma política habitacional de âmbito metropolitano e de políticas de desenvolvimento urbano de igual abrangência.

A REAPROXIMAÇÃO ENTRE O PLANO E O PROJETO URBANO

Na esteira da crise vivida pelo planejamento urbano, sobretudo pela incapacidade dos planos diretores, produzidos a partir dos anos 70, de deterem a proliferação de problemas vividos pelas cidades e metrópoles brasileiras, mergulhamos em uma indesejável cultura de *laissez-faire* urbano, no qual a liberdade do mercado predomina na condução do crescimento e das transformações que ocorrem nos municípios metropolitanos. Reduzidos a reguladores, os planos diretores dessa última safra perderam eficiência e, como desdobramento lógico, credibilidade. Dentre as múltiplas “respostas” elaboradas ao longo dos anos 80 e 90 visando buscar alternativas de atuação no território metropolitano, mergulhado em uma crise de planejamento e de gestão, as mais recorrentes tiveram como foco a “desregulamentação”, atuante diretamente sobre regras e códigos considerados rígidos e inadequados. E, dessa ação, que

acabava se mostrando leniente com as demandas do mercado, nasceram as intervenções urbanísticas isoladas, pontuais e pouco eficazes.

As limitações desses dois procedimentos logo ficaram evidentes. A fragilidade das “desregulações” das normas e a ineficácia das intervenções pouco articuladas tornaram-se alvo de muita polêmica e análises muito críticas. O saldo positivo das experiências desse período veio da análise crítica dos resultados e da compreensão da necessidade de conjugarem-se planejamento e projeto urbano sobre novas bases.

Os fundamentos dessa nova abordagem residem na substituição de “planos que regulam a ação” por “planos de ação”. Ela marca a transição dos planos eminentemente normativos para os planos que conjugam as forças atuantes nas áreas urbanas, principalmente aquelas que representam as dinâmicas de todos os tipos e graus de intensidade ali presentes. Nesse contexto, a definição das questões prioritárias e a escolha da forma de conduzir-se as mudanças necessárias resultam de proposições (projetos, normas, programas de governo) que procedem de forma coerente, ou seja, atuam nas várias escalas e setores da vida urbana.

No caso específico das metrópoles, essa nova abordagem é essencial. É bastante claro que elas são realidades complexas, as quais exigem de seus gestores formas de atuação também complexas, visando garantir sua coesão e seu desenvolvimento. Os ingredientes básicos para se atender a essa complexidade são uma organização institucional a enfrentar, de maneira eficaz, a presença de interesses plurimunicipais que resguarde a integridade do conjunto, uma gestão diferenciada de serviços públicos e a capacidade de investimento em projetos de escala metropolitana.

PARA DESENVOLVER UMA VERDADEIRA REDE METROPOLITANA BRASILEIRA

A organização de “redes de cidades” não é um fenômeno novo na urbanização brasileira. As cidades brasileiras funcionaram em rede desde o início do processo de urbanização do território. Entretanto, a partir da década de 90, ficou claro que tanto a organização quanto a consolidação da “rede urbana brasileira” estava em processo de adaptação ao novo padrão produtivo e, como consequência lógica, ganhando novas características.

A principal característica dessa transformação, ainda em andamento, é a substituição de um modelo de organização hierárquico por um novo modelo *em rede*, cuja representação organizacional é uma matriz. Enquanto na organização hierárquica do quadro urbano o grau de desenvolvimento, de modernização tecnológica, de arrecadação, de população, etc., definem a posição de cada elemento no interior da pirâmide, na organização em rede a posição dos “mais desenvolvidos” é relativa e diretamente dependente dos elementos “menos desenvolvidos”, ou simplesmente menos fortes. É precisamente por essas razões que a estruturação do quadro urbano metropolitano brasileiro em rede exige uma forte adesão de cada um dos elementos do conjunto.

Nascidos majoritariamente no contexto da estruturação produtiva industrial, os quadros urbanos das nações estão, hoje, em processo de substituição, abrindo

caminho para a organização em rede. A mais corrente interpretação desse processo sugere que tanto nacional como internacionalmente, as “redes de cidades” correspondem, atualmente, a uma estratégia de organização dos territórios nacionais para se enfrentarem as questões introduzidas pela internacionalização da economia. E, nesse caso, “enfrentar” tanto pode significar a criação conjunta de mecanismos de proteção diante de situações extremamente competitivas que avançam quanto a criação de instrumentos e condições materiais, também organizada em conjunto, de aproveitarem-se algumas das oportunidades que a mundialização da economia pode oferecer. As relações metropolitanas no interior do território nacional são, por definição, intensas e horizontais, e, a heterogeneidade do conjunto, um fator decisivo para a qualidade e o desempenho do ente resultante. Assim, pode-se afirmar que a força de uma “rede urbana nacional” advém da qualidade e da quantidade de conexões de todo tipo, que se estabelecem entre os diversos elementos do conjunto.

Vista como uma grande *riqueza da nação*, a qualidade do quadro urbano de um país reside na capacidade do poder público, em todos os seus níveis, de criar, no território nacional, genuínas relações entre suas metrópoles e os centros urbanos, a garantirem a presença e o funcionamento de uma rede urbana plenamente coesa e conectada. Rede que nasce de trocas permanentes em diversos níveis, desde os culturais até os econômicos. A intensidade dos fluxos de pessoas, de bens, de serviços e de informações, entre outros, é o principal fator de coesão de uma rede urbana nacional. Para concluir, vale lembrar que hoje, exatamente como no passado, a economia de escala desempenha um papel central na organização metropolitana. O principal propulsor da organização de uma “rede urbana nacional” é, portanto, a instalação e o fortalecimento dos sistemas urbanos complexos que são as metrópoles, a partir de uma economia de escala e apoiado por sistemas de grandes infra-estruturas, as quais garantam as relações de todo o sistema nacional.

BIBLIOGRAFIA

- AN URBANIZING WORLD: Global report on human settlements 1996. Nova York: Oxford University Press, 1996.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CASTELLS, Manuel; HALL, Peter. *Technopoles of the world*. Londres: Routledge, 1996.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Infurb-FAUUSP. *Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano. Avaliação e recomendações para a ação pública*. (versão preliminar) Brasília: IPEA/Infurb, 1998.
- IPEA, IE, NESUR, IBGE. *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*. Campinas: Unicamp, IE, 1999.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *O Brasil na virada do milênio. Trajetória do crescimento e desafio do desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 1997.
- . *Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano: Instrumentos de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas: uma análise comparativa*. IPEA/Infurb. Brasília: IPEA, v. 1, 2002.
- KOOLHAAS, Rem; MAU, Bruce. *S, M, L, XL*. Roterdã: 010 Publishers, 1995.

- MEYER, Regina M. Proserpi; GROSTEIN, Marta Dora; BIDERMAN, Ciro. *São Paulo metrópole*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.
- MONCLUS, Francisco Javier (Ed.). *La ciudad dispersa – Suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona, 1998.
- RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO ISTAMBUL + 5 (Assembléia Geral das Nações Unidas). Brasília: CNUAH-HABITAT, jun. 2001.
- RELATÓRIO DA UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS (UN-HABITAT). *State of world cities*. Vancouver, Canadá: UM-HABITAT. Press & Media Relations Unit. Disponível em: habitat.press@unihabitat.org, 2006.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). *O futuro das metrópoles: Desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 1999.
- ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil: O que mudou nos últimos 30 anos? Seminário Especial – MINIFÓRUM EM HOMENAGEM AOS 40 ANOS DO IPEA. *Estudos e Pesquisas*, Rio de Janeiro: INAE – Instituto Nacional de Altos Estudos, n. 8, 2004.
- _____. As metrópoles brasileiras às vésperas do terceiro milênio. *Econômica*, Rio de Janeiro, n. 4, dez. 2000.
- RONCAYOLO, Marcel. *La ville et ses territoires*. Editions Folio Essais. Paris: Gallimard, 1990.
- SASSEN, Sakia. *Cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.
- SECCHI, Bernardo. Nuovi Luoghi della Sociabilità: Il Progetto della Discontinuità. *Ottagono*. Veneza: Istituto Universitario di Architettura di Venezia, jan. 2001.
- THÉRY, Hervé; MELLO, Neli Aparecida de. *Atlas do Brasil: Disparidades e dinâmicas do território*. São Paulo: Edusp/Imprensa Oficial, 2005.
- VEIGA, José Eli. *Cidades imaginárias: O Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Ed. Autores Associados, 2002.

Regina Maria Proserpi Meyer

Professora titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), coordenadora de Urbanismo e Projetos Urbanos do Laboratório de Urbanismo da Metrópole – LUME/FAUUSP. Professora orientadora do Programa de Pós-Graduação da FAUUSP. Autora do livro *São Paulo metrópole*, Edusp/ Imprensa Oficial. Atualmente coordena no LUME o projeto “Metrópole e Urbanismo”.
e-mail: lumefau@usp.br

Marta Dora Grostein

Professora livre-docente da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, coordenadora de Planejamento Urbano e Gestão Urbano-Ambiental do Laboratório de Urbanismo da Metrópole – LUME. Professora orientadora do Programa de Pós-Graduação da FAUUSP. Autora do livro *São Paulo metrópole*, Edusp/ Imprensa Oficial. Atualmente coordena no LUME o projeto “Metrópole e Meio Ambiente”.
e-mail: lumefau@usp.br