



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

A CIDADE METROPOLITANA COMO RECORTE TERRITORIAL PARA POLÍTICAS PÚBLICAS NA
REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

Maurício Feijó Cruz (EAESP-FGV) - mauriciofeijo@gmail.com

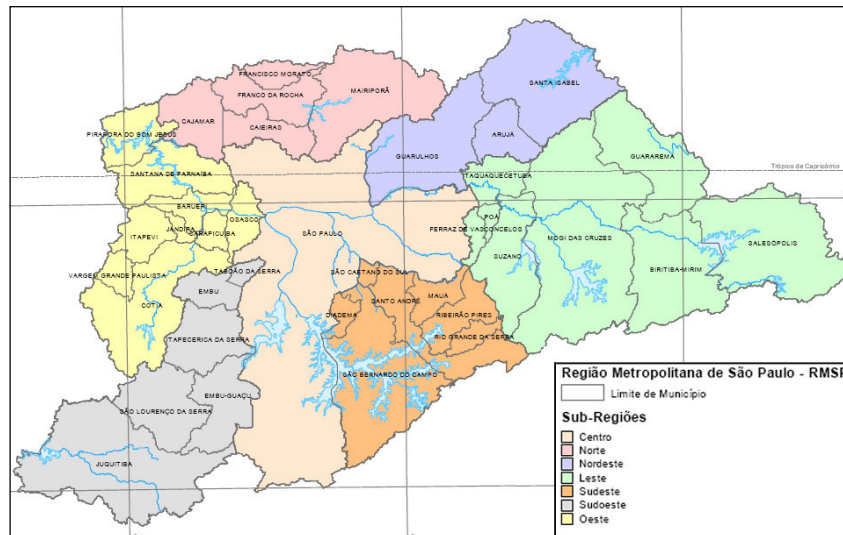
Arquiteto Urbanista (FAU-USP), Mestre em Administração Pública e Governo (EAESP-FGV), consultor em Políticas Públicas de Transporte Coletivo e Planejamento Urbano

A Cidade Metropolitana como recorte territorial para Políticas Públicas na Região Metropolitana de São Paulo

Introdução

A Região Metropolitana de São Paulo é composta por 39 municípios, em 8.051 km², com área urbanizada de 2.209 km², onde vivem 19,7 milhões de habitantes, ou seja, aproximadamente 10% da população brasileira¹. A RMSP, além de estar entre os cinco maiores aglomerados urbanos do mundo (Tóquio, Seul, Cidade do México e Nova Iorque), é o maior polo de riqueza nacional, com um Produto Interno Bruto (PIB) da ordem de R\$ 509,5 bilhões em 2007², que corresponde a cerca de 19% do total brasileiro, com PIB per capita de R\$ 26.503,00. A RMSP concentra o comando do grande capital privado do país, com sedes de importantes empresas (industriais, comerciais e financeiras), conjugada a extensa rede de serviços especializados.

Figura 1: Região Metropolitana de São Paulo



Fonte: www.emplasa.sp.gov.br

O crescimento rápido da Região a partir dos anos 1950 – tanto do ponto de vista demográfico quanto espacial – formou um tecido urbano complexo cuja infraestrutura (sob todos os aspectos) apresenta deficiências que continuamente desafiam gestores públicos,

tanto pelo porte dos problemas quanto pela escala em que as questões ocorrem, geralmente envolvendo diversos municípios e de forma multissetorial. A formulação de políticas para uma configuração espacial tão específica quanto as grandes manchas urbanas resulta também na demanda de uma forma especial de organização pública.

Figura 2: Imagem de satélite da RMSP (2002)



Fonte: www.emplasa.sp.gov.br

O desenho federativo da Constituição Federal de 1988 baseou-se na descentralização administrativa, prevendo cooperação federativa para ações públicas, ainda que mecanismos ou instituições para a regulamentação das relações intergovernamentais não tenham sido previstos na Carta. O municipalismo decorrente do processo brasileiro de descentralização fortaleceu o poder decisório dos municípios e criou impasses para as relações intermunicipais (MATTEO, 1990; NEGREIROS, 1992; ROLNIK & SOMEKH, 2000; ABRUCIO, 2000; SOUZA, 2003; DOWBOR, 2004). Ainda que na Constituição exista a previsão de criação de regiões metropolitanas e sua gestão negociada (passando para os Estados a prerrogativa de promovê-las por meio de leis complementares), a ausência de uma política urbana metropolitana brasileira (nacional) ativa tem estreita relação com a pouca evolução de ações de caráter metropolitano no país – ainda que muitos estados tenham criado RMs desde então³.

Deve-se destacar que a descentralização de atribuições para o âmbito municipal pós 1988 promoveu políticas de grande interesse e sucesso no país, mas do ponto de vista urbanístico acompanhou importantes dificuldades de gestão. Movimentos de

desregulamentação ou excessiva permissividade nas legislações (e fiscalizações) municipais não conseguiram enfrentar a histórica desigualdade social na ocupação do solo, crescimento desordenado desvinculado das capacidades das infraestruturas (com destaque para abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e oferta de redes de transportes), além de se traduzir em intervenções urbanísticas isoladas e pontuais. Cada cidade cuida de seus sistemas de transporte coletivo, regula o uso de seu solo e planeja a ocupação de seu território sem compromisso de se articular ao conjunto metropolitano ou regional em que se insere. Torna-se complexo, portanto, projetar, implantar e gerir políticas metropolitanas uma vez que tais ações demandam articulação entre diferentes entes federativos e os diversos órgãos que compartilham responsabilidades e competências sobrepostas em um território cujas questões ultrapassam limites administrativos e setoriais⁴.

A crítica à ação municipalista torna-se pertinente em situações em que as fronteiras dos municípios são extrapoladas pelas relações entre seus habitantes, havendo ou não continuidade da mancha urbana (conurbação). Quando a vida desses habitantes acontece em escala metropolitana, ou seja, pontos em diferentes unidades federativas municipais influenciam diretamente o cotidiano de uma população, coloca-se o desafio da negociação de ações conjuntas entre tais entes autônomos para a reflexão e solução de problemas comuns, assim como planejamento articulado para o desenvolvimento da região. Essa influência não se dá apenas nas diversas locações de residência e acesso a empregos, comércio e serviços, mas também por pontos de apoio logístico para redes de distribuição, produção hídrica, grandes polos educacionais, portos e aeroportos, enfim, uma série de equipamentos distribuídos no território que dão suporte às atividades e à população de grandes aglomerados urbanos. Mais do que isso, ao mesmo tempo em que são apoio às grandes populações concentradas, esses equipamentos têm sua própria existência possibilitada pela metrópole, tanto por sua escala quanto pela diversidade de suas atividades.

A questão metropolitana na Grande São Paulo

A Institucionalização da RMSP

O percurso institucional das políticas públicas em escala metropolitana em São Paulo tem início em 1967, quando o governo estadual paulista criou sua primeira regionalização

administrativa. Além de nove Regiões Administrativas no interior do Estado, foi criada a Região da Grande São Paulo com um conjunto de instâncias de planejamento metropolitano: Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo – CODEGRAN – e o Grupo Executivo da Grande São Paulo – GEGRAN. Esses órgãos criaram, em 1970, o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo – PMDI – o primeiro plano focado na metrópole, superando o Plano Urbanístico Básico – PUB – de 1968, realizado a partir da perspectiva do município de São Paulo em relação aos municípios vizinhos. Vale aqui destacar que outras capitais brasileiras, como Porto Alegre, Belém, Salvador e Belo Horizonte, também criaram organizações semelhantes no período (ROLNIK & SOMEKH, 2000).

Em 1973 foi promulgada a Lei Federal Complementar nº 14 à Constituição Federal de 1967, em que foram institucionalizadas as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza⁵, com a fixação de normas federais de gestão metropolitana que levaram, em 1975, à criação, na Região Metropolitana de São Paulo, do Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana - SPAM, vinculado à Secretaria de Estado de Negócios Metropolitanos. O SPAM era formado pelo Conselho Consultivo - CONSULTI, pelo Conselho Deliberativo - CODEGRAN, pelo Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento - FUMEFI, pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos S.A. – EMTU, e pela Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. – EMPLASA. Este último era o órgão técnico e executivo da política metropolitana, em que eram elaborados planos e projetos na escala da metrópole, como a Lei de Proteção aos Mananciais (Lei Estadual 898/75) e a Lei de Zoneamento Industrial (Lei Estadual 1817/78). A EMPLASA também elaborou dois planos de desenvolvimento para a região: em 1982 foi feita a revisão do antigo PMDI (de 1970) que resultou no PMDI-II, e em 1994 foi elaborado o Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994-2010.

Em 1995 foi extinta a Secretaria de Negócios Metropolitanos, e os órgãos do SPAM foram incorporados à Secretaria de Transportes Metropolitanos, que havia sido criada em 1991 pela Lei nº 7.450. Iniciou-se um processo de diminuição das atribuições da EMPLASA, uma vez que as atividades ligadas ao licenciamento e ao planejamento ambiental foram transferidas para a Secretaria de Meio Ambiente, e seus planos metropolitanos não promoviam efetiva integração com o planejamento dos municípios metropolitanos – ainda que a EMPLASA tenha tido importante papel de assessoria técnica na elaboração de diversos Planos Diretores municipais na RMSP. Além disso, deve-se destacar a contínua responsabilidade da empresa na montagem e atualização do Sistema Cartográfico Metropolitano. A partir de 2003, a EMPLASA e os órgãos do SPAM passaram a ser vinculados à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento.

Concomitante a estas mudanças institucionais, houve o desenvolvimento da legislação estadual sobre a Divisão Regional Administrativa, a partir da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989. A Lei Complementar Estadual 760 de 1994 (que estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo) previa para cada região metropolitana paulista um Conselho de Desenvolvimento, de caráter normativo e deliberativo, compreendido como entidade pública de caráter territorial, assim como a instalação dos respectivos Fundos de Desenvolvimento e Agências de Desenvolvimento Metropolitano. A representação no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano seria feita pelos prefeitos dos municípios da região, paritariamente com os representantes do Estado (HOTZ, 2000). Esse modelo foi implantado nas regiões metropolitanas de Campinas e Baixada Santista, mas na Região Metropolitana de São Paulo ainda há impasses para tal devido à grande heterogeneidade entre os municípios constituintes da região, em especial o desproporcional peso político e econômico da capital nos processos de tomada de decisão na RMSP⁶.

O poder político e econômico do município de São Paulo e sua capacidade de implantar políticas de impacto metropolitano – ainda que de forma autônoma – mostram-se aqui como mais um condicionante do complexo quadro da gestão das regiões metropolitanas brasileiras, demonstrando que, mesmo dentro de um mesmo estado da federação, um único modelo de administração metropolitana não pode ser replicado facilmente. Em verdade, o que pode ser considerado, de fato, um ‘modelo’ a partir da experiência das RMs de Campinas e Baixada Santista foi a configuração de um espaço institucional propício à negociação e discussão de temas de interesse comum entre governo do estado e prefeituras.

Se por um lado a necessidade de negociação e articulação entre entes federativos pode ser considerada um entrave à institucionalização da gestão metropolitana no Brasil, deve-se também atentar para a dificuldade em reunir, em um mesmo fórum, representantes de municípios com realidades tão diferentes como os agrupados, por força de lei, a uma Região Metropolitana. Na origem da institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil nos anos 1970 estava a busca por disciplinar o acelerado processo de urbanização brasileiro (*boom* econômico e crescimento populacional urbano), sendo que a preocupação do governo central era a identificação de polos de desenvolvimento regional (NEGREIROS, 2001). Dessa forma, a intenção da institucionalização era estabelecer critérios de regionalização focados no planejamento econômico, sem atentar para dinâmicas urbanas ou relações interurbanas que configurassem um território metropolitano do ponto de vista urbanístico. A própria delimitação da Região Metropolitana de São Paulo está muito mais ligada aos limites da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê - considerada estratégica para o

desenvolvimento regional - do que às relações urbanas (muitas vezes inexistentes) entre os 39 municípios que compõem a RMSP.

Ainda que a articulação de todos os municípios reunidos em regiões metropolitanas instauradas segundo conceitos políticos e estratégicos de outrora pareça inócua, e em alguns casos improvável, a discussão acerca de políticas públicas metropolitanas merece atenção pelo desafio da gestão de grandes manchas urbanas que, além de ultrapassar limites administrativos, configuram o *locus* fundamental na organização do sistema econômico do novo modelo produtivo contemporâneo (reestruturação do modo de produção capitalista, baseada em novas tecnologias, sociedade da informação, mundialização da produção, avanço do setor de serviços).

O desenvolvimento de políticas em escala metropolitana não tem como condicionante apenas a extensão de uma superfície, mas sim de um organismo (MEYER et al., 2004), uma engrenagem cujo funcionamento está constantemente relacionando suas partes com o todo, à luz de um contexto produtivo específico da pós-modernidade. Dessa forma, a diferenciação entre o que é formal e o que é real no conceito de metrópole é que esse fenômeno não se trata de um agrupamento de entes federativos (reunidos por seus interesses comuns ou por força de lei), mas do reconhecimento de um território⁷ urbano que compreende intensas dinâmicas físicas e funcionais integrando seus municípios constituintes, em um conceito associado às transformações que estão ocorrendo em seu interior de modo a reorganizar sua estrutura e seu funcionamento interno, para assim atender aos atributos necessários à nova etapa do capitalismo globalizado.

Mudanças no padrão produtivo e reflexos territoriais

O estudo sobre a presença da indústria na Região Metropolitana deve destacar seu papel na formação desse espaço urbano, configurando em um primeiro momento estabelecimentos pequenos e artesanais na área central do Município de São Paulo. Entretanto, a implantação da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí em 1875 organiza no território paulista o que Langenbuch (1971) denomina “Faixa Industrial de Beira Linha” (efetivada entre 1875 e 1915), entre os bairros da Lapa (São Paulo) e Utinga (Santo André). Conectando as regiões agrícolas e o mercado consumidor do interior do estado ao porto de exportação no litoral, a linha da EFSJ teve seu entorno em São Paulo marcada por bairros com fábricas e residências operárias, além de outros exemplos pontuais na cidade e no entorno da capital (LANGENBUCH, 1971).

A consolidação do espaço industrial urbano acontece no período entre guerras, com ocupação de outras áreas também relacionadas à ferrovia, mas com ramais, no início de uma descentralização que respondia às já então existentes deseconomias de aglomeração⁸. Os anos de 1940 e 50 marcam o desenvolvimento do processo de metropolização, em que ocorre o primeiro momento de desconcentração industrial, com o aumento de indústrias fora do município de São Paulo. A década de 1940 é também um período de consolidação do ABC no setor industrial, com grande expansão nos ramos de química, metalurgia, plásticos, material de transportes, mecânica, borracha e material elétrico (GRILLO, 1997).

O período 1956-1967 é conhecido como a primeira fase da industrialização pesada em São Paulo, quando houve o aumento de importância relativa na estrutura industrial do Estado das indústrias produtoras de bens de consumo duráveis e de bens de capital. Tal período incluiu as obras de retificação dos rios Pinheiros (anos 40) e Tietê (anos 40 e 50), que possibilitaram implantação de fábricas e galpões em suas várzeas com garantia de boa acessibilidade viária. Já estava configurada então uma maior desvinculação entre a produção industrial e o transporte de cargas por trens, uma vez que a proximidade das ferrovias servia mais para o transporte de mão de obra, residente nos bairros operários consolidados no período anterior junto aos trilhos. Além dessas localizações, começa então a expansão para as rodovias Anchieta, Dutra, Anhanguera, Raposo Tavares e Regis Bittencourt. É um exemplo de como as transformações no perfil da produção capitalista relacionam-se a transformações no território, provocando mudanças espaciais que, por sua vez, permitem a continuidade das atividades produtivas do modelo econômico.

O dinamismo da indústria paulistana diminui a partir da década de 1970, o que se reflete em sua participação no PIB brasileiro, que caiu no período de 1970 a 1987 de 28% para 15,4%, enquanto os demais municípios da RMSP mantiveram sua participação neste PIB (15,5 em 1970 e 15,2% em 1987). É nesta década também que a crescente concentração populacional na região metropolitana leva ao que se denominou “caos urbano”, com o crescimento desordenado da cidade. Os resultados desse processo descontrolado em São Paulo foram grandes custos com transportes urbanos, ocupação danosa de mananciais, poluição de todos os tipos, enchentes, além das “deseconomias de aglomeração”. Dessa forma, no início da década de 1970 o governo federal começa a realizar grandes investimentos na infraestrutura econômica e social das principais áreas urbanas do país, preparando-as para a industrialização.

Os anos de 1990 no município de São Paulo marcam significativas quedas em sua produção industrial nos setores de metalúrgica, mecânica, madeira e mobiliário, minerais não metálicos, papel e papelão, calçados, químicas, borracha, transporte. As instalações que se mantêm razoavelmente são pequenas e médias indústrias com predominância de

ramos considerados mais dinâmicos, como têxtil/vestuário, gráfico/editoração, material elétrico, eletrônico, comunicação e produtos alimentares, com plantas mais enxutas e demandas locacionais mais flexíveis. São ramos mais compatíveis com a metrópole, e que tiveram aumento de participação no total da produção do setor secundário da região. Todavia, houve quedas drásticas no número de empregos em todas as modalidades industriais, devido à introdução de inovações tecnológicas, à externalização de atividades e à flexibilização dos contratos de trabalho, com contratação eventual e informalização, além da queda de produção nos grupos de bens de consumo durável e de bens de capital.

A produção de bens de consumo não duráveis sempre esteve presente também no interior do estado, uma vez que a economia cafeeira organizou uma rede urbana (energia, transporte, meios de comunicação, aglomeração populacional) que proporcionava condições para tal. A partir dos anos de 1970 o interior se industrializa de forma mais completa e o desenvolvimento se interioriza, mas isso não apresentou atributos de real descentralização industrial no estado de São Paulo uma vez que tal processo ocorreu em especial dentro de um raio de 150 quilômetros da capital, ao longo das rodovias Anhanguera, Castello Branco, Anchieta e Dutra. Dessa forma, surge a questão se houve na verdade descentralização ou expansão do núcleo concentrador (NEGRI, 1996), formando a região denominada atualmente de Macrometrópole Paulista.

Milton Santos em “Espaço e Método” (1985) coloca que “certamente, a organização do espaço pode ser definida como o resultado do *equilíbrio* entre os fatores de *dispersão* e de *concentração* em um momento dado na história do espaço.” Dessa forma, vale discutir as interpretações sobre a consolidação da dispersão de indústrias a partir da capital. Se esta aparente descentralização industrial espacializa-se no entorno da Região Metropolitana de São Paulo, isso acompanha um processo de concentração e centralização das atividades econômicas. Ao se dispersar ao redor da Capital, o processo de concentração industrial fica descaracterizado, pois se apresenta menos denso que o usual, e fica a impressão que houve descentralização industrial. Mais do que isso, assume-se tal processo socioespacial como simples entorno ou transbordamento da capital, encobrendo seu caráter concentracionista (LENCIONI, 1991). Tal interpretação coloca, portanto, que não há descentralização da indústria paulista em escala regional, mas sim desconcentração em uma forma de metrópole ampliada e expandida, marcada pela complementariedade, numa região polinucleada, de múltiplos aglomerados urbanos. Esta reestruturação urbano-industrial recria e desconcentra a metrópole, mas não a descentraliza, pois os processos de valorização do capital permanecem controlados de forma concentrada e centralizada social e espacialmente na RMSP.

O desenvolvimento de novas tecnologias trouxe a possibilidade de um aumento da concentração do poder de comando, com flexibilidade de localização resultante da extensão territorial deste poder. Acontece flexibilização de atividade produtiva com reforço da centralização da decisão, dos investimentos e do excedente econômico. Através da desconcentração da metrópole que se amplia e da expansão e concentração das condições gerais da produção, é que se realiza a implantação de indústrias ao redor da capital, estendendo-se pelas regiões de Santos, Campinas, Sorocaba e São José dos Campos. Configurou-se assim um espraiamento da indústria dentro da área mais industrializada do país, em um processo que pode ser chamado de “*desconcentração concentrada*” (NEGRI, 1996), em um tipo de suburbanização das atividades industriais possibilitada pelo desenvolvimento tecnológico e pela separação das atividades produtivas das de comando empresarial, denominada por Santos (1985) como “*dissociação geográfica das atividades*”⁹.

Mesmo com as mudanças na localização industrial no Estado, a Região Metropolitana de São Paulo permanece inserida na área que concentra a produção de riquezas e fluxos de produtos brasileiros. A área mais industrializada do país, no triângulo formado pelas cidades de Curitiba, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, reforçado pelo eixo Campinas, São Paulo e Santos, faz com que a RMSP esteja plenamente inserida espacial e economicamente na dinâmica logística nacional, em posição estratégica que lhe oferece atributos novos no cenário contemporâneo marcado pelo pós-fordismo.

Para a compreensão das profundas mudanças sociais e econômicas nas principais cidades do mundo – o que inclui a cidade de São Paulo e seu entorno – é necessário analisar aspectos fundamentais da nova economia mundial, ou seja, sua combinação distinta de localizações geográficas, espaços produtivos e acertos institucionais, indo além da troca de atividade protagonista nas economias desenvolvidas (o setor de serviços ganhando maior destaque que as manufaturas). Nos anos de 1980, as finanças e os serviços especializados de fato emergiram como parte altamente relevante das transações internacionais, sendo que os pontos cruciais dessas transações são os mercados financeiros, empresas provedoras de serviços corporativos avançados, bancos e as sedes das corporações transnacionais (FRIEDMAN & WOLFF, 1982; SASSEN, 2001). Essas atividades encontram-se no fulcro do atual processo de desenvolvimento econômico, e localizam-se nas cidades.

Da mesma forma, a mobilidade transnacional de capitais trouxe formas específicas de articulação entre diferentes regiões geográficas e transformações no papel desempenhado por tais áreas na economia mundial. As transformações na composição da economia mundial entre os anos de 1970 e 1990, que acompanharam a valorização dos serviços e finanças, trouxeram uma renovada importância para os grandes centros urbanos mundiais como locais para certos tipos de atividades e funções. Na atual fase da economia mundial, é

precisamente a combinação da dispersão global de atividades econômicas e a integração global, sob condições de continuada concentração de poder econômico e de controle, que contribuiu para a obtenção do papel estratégico de certas cidades destacadas no cenário internacional.

As mudanças estruturais começaram a surgir a partir dos anos de 1960 com a acelerada industrialização de diversos países do terceiro mundo, seguida por uma internacionalização da indústria financeira, formando uma rede de transações em escala mundial. A partir dos anos de 1980, os locais de produção em que se encontrava o grande peso das atividades econômicas nacionais, como Detroit ou Manchester, perderam tal protagonismo para centros financeiros e de serviços altamente especializados. Quando a dispersão territorial da atividade econômica contemporânea ganhou peso, acreditou-se que ela seria acompanhada por uma descentralização concomitante da propriedade e talvez da apropriação dos lucros correspondentes, mas isso não aconteceu. À medida que a dispersão de unidades fabris acelerou o declínio dos antigos centros de manufatura, a necessidade associada de gerenciamento e controle centralizados alimentou o crescimento dos centros terciários, ocorrendo sob condições de contínua concentração de poder (propriedade) e controle. A constituição da economia global acarretou, portanto, a saída de capital dos antigos centros industriais, a entrada de capital em áreas de nova industrialização e o crescimento de corporações transnacionais

Deve ser destacada neste quadro a significativa transformação da atividade financeira internacional na década de 1980, quando aconteceu a transformação dos instrumentos financeiros existentes (que não configuravam até então produtos de mercado). Nesse momento, os mercados financeiros complexos, competitivos, inovadores e arriscados tornaram-se as localizações estratégicas para as funções de intermediação, requerendo ampla infraestrutura e serviços altamente especializados, deixando para trás o papel dos bancos, que são um mecanismo simples de intermediação.

A crescente mobilidade do capital não trouxe somente mudanças na organização geográfica da produção e na rede de mercados financeiros, mas também gerou demanda por tipos de produção necessários à garantia do gerenciamento, controle e prestação de serviço à nova organização da produção e das finanças. O crescimento na globalização da atividade econômica aumentou a escala e a complexidade das transações internacionais, fomentando, dessa forma, o crescimento das funções das sedes das multinacionais de alto nível, incluindo os serviços corporativos avançados. Mesmo nas indústrias houve crescimento na intensidade dos serviços em sua organização. Tanto em indústrias de transformação como em empresas de armazenagem e distribuição, houve aumento do uso de serviços de propaganda, consultoria, contabilidade, assistência financeira e jurídica.

Esse desenvolvimento contribuiu para o crescimento substancial da demanda de serviços por empresas de todos os ramos da indústria, e as cidades configuraram-se locais-chave para a produção de serviços para empresas – os chamados *producer services*. Tais serviços podem ser vistos como parte da força produtiva de uma economia uma vez que facilitam os ajustes necessários das empresas às circunstâncias instáveis da economia. O resultado disso é a formação de um novo núcleo econômico urbano de bancos e atividades de serviços que substitui o antigo núcleo de escritórios tipicamente voltado às atividades de manufatura.

É necessário lembrar que as empresas com serviços ou produtos altamente padronizados tiveram, de fato, uma ampliação em suas opções locacionais, já que elas podem manter a integração dos sistemas não importa onde eles estejam situados, inclusive se elas não precisam de contratações elaboradas de redes de insumos. A obtenção de dados e simples operações de manufatura podem ser instalados em qualquer lugar onde custos de produção forem menores (em especial os custos de mão-de-obra). Todavia, sedes de empresas com grande atividade internacional, ou que atuam em ramos altamente inovadores e complexos, tendem a se localizar em grandes cidades. Genericamente, firmas com atividades mais “rotinizadas”, focadas em mercados regionais ou nacionais, parecem estar crescentemente livres para se mudar ou instalar suas sedes fora das cidades. Já empresas caracterizadas por atividades altamente competitivas ou inovadoras, e/ou com forte orientação para mercados mundiais, parecem obter grandes benefícios dos grandes centros internacionais de negócios, não importando o aporte de gastos com os custos para tal.

A gestão das metrópoles contemporâneas

Ao analisar as transformações espaciais das áreas metropolitanas em diversas partes do mundo em cidades que fazem parte de uma rede global de nós engajados no capitalismo planetário, Borja & Castells (1997) verificaram a consolidação de megacidades como espaços estratégicos para a localização geográfica de empresas que atuam globalmente, e que por isso as grandes regiões metropolitanas do mundo ganham força econômica, tornam-se centros de decisão, mas permanecem em constante disputa para tornarem-se atraentes a novos investimentos globais. Participantes de um novo contexto internacional excludente e competitivo, muitas dessas regiões não conseguiram ainda reduzir seus próprios conflitos sociais internos nem fomentar incrementos significativos em seus índices de inclusão social. De alguma forma, é como se os gestores de políticas dessas regiões reproduzissem localmente o modelo territorial competitivo instaurado em nível mundial.

É essa característica distinta de estarem física e socialmente conectadas com o globo e desconectadas do local que torna as megacidades uma nova forma urbana. Uma forma caracterizada pelas conexões funcionais por ela estabelecidas em vastas extensões de territórios, mas com muita descontinuidade em padrões de uso da terra. [...] As megacidades são constelações descontínuas de fragmentos espaciais, peças funcionais e segmentos sociais. (CASTELLS, 1999, p. 428)

Em um país de capitalismo periférico, exclusão espacial e disparidades sociais tornam-se mais agudas na medida em que setores privilegiados da cidade qualificam-se para conectar a economia nacional à global, enquanto bairros desestruturados tornam-se a única opção para camadas excluídas da população. Esse aspecto constitui uma parte do estudo de políticas públicas específicas para áreas metropolitanas no Brasil, já que, além de concentrarem 41% da população brasileira¹⁰ e trazerem o desafio da cooperação federativa, é nelas em que são sentidos os efeitos mais intensos da globalização, tanto pelo acirramento de desigualdades quanto pelas pressões para a qualificação do território tendo em vista as novas demandas do modelo produtivo contemporâneo¹¹.

Sassen (2001) demonstrou em seus estudos sobre a globalização que as empresas adaptadas ao modelo produtivo pós-fordista mostram uma maior incidência de empregos nas faixas superiores e inferiores de renda, diferente das antigas indústrias, que tinham grande parcela de trabalhadores empregados em faixas médias de renda. Quase metade dos empregos nos serviços produtivos encontra-se nas mais baixas faixas salariais, e metade estão nas duas faixas mais altas de renda. Assim, as disparidades sociais agravam-se nas metrópoles globalizadas que concentram, devido às atividades aí exercidas, populações de altíssima renda e de baixa renda, excluindo-se o protagonismo da classe média, que caracterizava a era pós-guerra. A consequente intensificação dos processos de segregação espacial no meio urbano representa um desafio de gestão para cidades, que perdem assim sua vocação de integração dos diferentes segmentos da sociedade.

A marginalização física das populações, com criação de núcleos urbanos “diferenciados e segmentados, como os enclaves fortificados, os guetos, os centros empresariais sofisticados, os *shopping centers*” (IGLECIAS, 2002, p. 50) fomenta conflitos sociais e prejudica a segurança pública. É a contradição da proximidade espacial conjugada à distância social. Os *espaços dos fluxos*¹² integram globalmente empresas e pessoas por meio de sistemas eletrônicos, ao passo que os espaços físicos (territórios do cotidiano e da experiência humana) estão fragmentados em nível local. Borja & Castells fundamentam a valorização da gestão em nível local como alternativa para desenvolver, à luz das pressões

de forças globais e da competitividade internacional, o crescimento econômico e a igualdade social que, de fato, possam posicionar positivamente uma cidade ou região no contexto internacional.

O espaço não é reflexo da sociedade, é sua expressão. Em outras palavras: o espaço não é uma fotocópia da sociedade, é a sociedade. As formas e processos espaciais são constituídos pela dinâmica de toda a estrutura social. Há inclusão de tendências contraditórias derivadas de conflitos e estratégias entre atores sociais que representam interesses e valores opostos. Ademais, os processos sociais exercem influência no espaço, atuando no ambiente construído, herdado das estruturas socioespaciais anteriores. Na verdade, espaço é tempo cristalizado. (CASTELLS, 1999, p. 235)

Em diversos países, o desafio da construção de estruturas de governança de grandes áreas urbanizadas (sob conceitos como *City Regions*, *Mega City Regions*, *Metropolitan Áreas*, *Functional Urban Regions*) tem posto à prova ideias e abordagens distintas sobre a conjugação de lógicas territoriais e funcionais, conflitos de interesses e cooperação. Diversos autores (CUCHILLO & MORATA, 1991; SHARPE, 1991; WARD, 1996; LEVY, 1997; entre outros) têm se dedicado à análise de distintos contextos de governança metropolitana, o que inclui a revisão do conjunto de estruturas, instituições e instrumentos de políticas públicas utilizados pelos atores (governamentais ou não) envolvidos na gestão do espaço territorial, assim como estruturas, processos (desenvolvimento, conflito, negociação, coordenação, interação e pressão), e resultados de políticas públicas na área de influência.

Em todos os casos, a discussão sobre estruturas de governança foca uma região (compreendida como lastro para as instituições e órgãos públicos políticos e administrativos) segundo o caráter dinâmico de seus espaços territoriais (fluidez dos limites geográficos e de seus fenômenos). Por outro lado, os estudos são diferenciados pelas trajetórias organizacionais de cada região frente a suas dinâmicas¹³ e atores metropolitanos específicos, relacionados à construção da legitimidade e base de apoio real da governança. Além disso, diferentes dimensões, números de habitantes e de núcleos, espalhamento e padrões de distribuição da área urbanizada levam a diferentes abordagens de gestão.

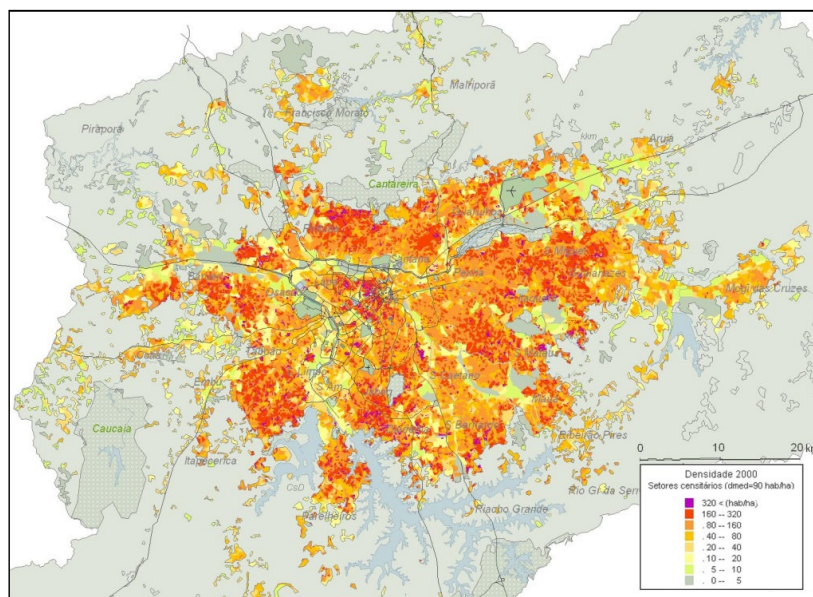
A Cidade Metropolitana como recorte territorial para políticas públicas

Projetos e políticas públicas que objetivam intervenções em metrópoles (nas escalas intra-urbana, municipal, metropolitana e regional) têm estreito compromisso com o que tem se

apresentado como característica essencial desses territórios: a reorganização física, funcional e espacial pelas quais essas regiões passam (suas estruturas existentes e seu funcionamento interno) de modo a desempenhar o papel de agentes ativos na nova etapa do capitalismo contemporâneo. Este atributo metropolitano mostra-se relevante para políticas urbanas pois auxilia na compreensão, ao mesmo tempo, do contexto, do objeto e das especificidades dessa política pública.

Como comentado anteriormente, a definição de Região Metropolitana como unidade para políticas públicas (englobando todos os 39 municípios da RMSP, por exemplo) apresenta entraves – ou é até mesmo inútil em alguns casos – devido às radicais heterogeneidades internas e à ausência real de relações relevantes entre todos os entes metropolitanos. Isso coloca um impasse acerca da unidade territorial adequada a um planejamento regional atento às dinâmicas que extrapolam os limites municipais. Torna-se inconsistente também a definição de políticas metropolitanas apenas como aquelas relativas a uma superfície contínua de núcleos urbanos conurbados em uma unidade regional configurada por intensas relações intermunicipais, uma vez que as dinâmicas do território metropolitano contemporâneo subverteram a *forma urbana* tradicional linear, criando um conjunto de espaços urbanos relacionados por complexas conexões espaciais e funcionais – não cabendo mais o antigo esquema de centros densos, áreas intermediárias e periféricas, nem a ideia de justaposição física e funcional entre núcleos urbanos (MEYER, 2004), o que demanda uma revisão do entendimento sobre o *locus* das políticas urbanas em São Paulo.

Figura 3: A *Cidade Metropolitana* de São Paulo: Densidades populacionais por setor censitário na mancha urbana da RMSP.



Fonte: Infurb-FAU-USP (Patrícia Nobre), sobre dados do Censo IBGE 2000.

Borja & Castells (1997) definiram o conceito de *Cidade Metropolitana* para designar fenômenos urbanos como o que se apresenta no município de São Paulo e seu entorno imediato, superando o modelo clássico da 'conurbação' e configurando melhor o contexto complexo em que políticas públicas urbanas devem atuar. Meyer (2004) descreve assim o conceito:

A Cidade Metropolitana é um espaço urbanizado de forma contínua no qual se organiza uma realidade econômica, social, cultural e funcional de ampla abrangência, cujo traço mais evidente é a dissipação da urbanização em todo o território [...] Essa dissipação não resulta em um território coeso do ponto de vista urbano, pois a dispersão e a descontinuidade correspondem a formas internas de organização do tecido e das funções urbanas. (MEYER, 2004: 79)

Esta dissipação da urbanização organiza na metrópole uma rede estruturada das atividades da sociedade, articulando setores urbanos por meio de pontos nodais (polos metropolitanos de transporte e novas centralidades com concentração de comércio e serviços), que funcionam em sistema, como um organismo cujo desempenho depende da eficiência com que o território promove sua função de relacionar o *espaço dos fluxos* com o *espaço dos lugares*. Nas sociedades organizadas em rede, a tecnologia da informação necessária ao *espaço dos fluxos* é de implantação relativamente simples; é a qualificação do *espaço dos lugares* (território espacialmente organizado) que diferencia as cidades e cria condições competitivas para concentrar os centros de decisão no novo modelo produtivo.

Mais especificamente na metrópole paulistana, há a conjugação de dinâmicas urbanas e territoriais de caráter industrial e terciário, cujas constituições e formas urbanas distintas justapõem continuidades e rupturas (concomitância temporal e espacial). As mudanças e permanências têm caráter dual e relacionam-se à estruturação do espaço intra-urbano (sistema viário, ferrovias e padrão de expansão espacial da ocupação metropolitana) e à localização de atividades (fábricas, alojamentos das classes trabalhadoras) em que a transformação no padrão produtivo industrial provocou efeitos distintos¹⁴. Os remanescentes da metrópole industrial, em São Paulo, são um aspecto da concomitância – e em alguns casos de conflito – do que é modernizado (vinculado funcionalmente à reestruturação produtiva e com os programas urbanos contemporâneos) frente ao precário (remanescentes do território correspondente ao ciclo industrial na cidade).

Precariedade e modernização aparecem imbricadas no tecido urbano metropolitano: a *modernização precária* (MEYER, 2004) adéqua ao capitalismo contemporâneo lugares privilegiados da cidade, ao passo que outros permanecem à parte, aguardando o momento

de serem incluídos. Tal exclusão não significa apenas o vínculo a um modelo produtivo 'superado', mas sim a falta de acesso à qualidade de vida urbana (em especial a disponibilidade de infraestrutura). Dessa forma, as duas realidades urbanas concomitantes da *Cidade Metropolitana* (a modernizada e a precária) emergem dentro deste recorte de análise para a formulação de políticas, projetos e obras em uma região comprometida com o funcionamento do novo padrão produtivo, mas que ainda é marcada pelas deficiências sociais acumuladas de períodos anteriores.

A compreensão das *Cidades Metropolitanas* como espaço para políticas públicas específicas é pertinente a diversas áreas de atuação pública, pois o desenho de projetos governamentais para meio ambiente e regulação de uso do solo, ou os investimentos em saneamento, drenagem, habitação, sistema viário e transporte público apresentam, em grandes manchas urbanas, um arcabouço jurídico, político e técnico específico relacionado ao funcionamento do organismo metropolitano e à divisão administrativa federativa. Nesse sentido, um conjunto de '*condicionantes metropolitanos para políticas públicas*' deve ser destacado: *a escala dos problemas* (conjugação de questões locais, regionais e globais; superação de ações monosssetoriais), *a necessidade de articulação institucional e intergovernamental* (cooperação federativa, negociação, jogo político, peso político e econômico do município-sede) e *a complexidade de relações urbanas e regionais* (físicas, funcionais, econômicas e sociais).

Considerações Finais

A análise da organização das atividades e dos espaços da metrópole contemporânea indica aspectos essenciais necessários ao planejamento da implantação dos sistemas de infraestrutura metropolitanos que sustentam fisicamente o território e suas dinâmicas, o que inclui os deslocamentos de pessoas e mercadorias que dão sentido ao funcionamento metropolitano. A dimensão dessas infraestruturas e deslocamentos é algo específico das regiões metropolitanas, em que a vida cotidiana das populações acontece em múltiplas escalas: o mercado de trabalho (oportunidades de emprego), estudo, consumo e até mesmo relacionamentos pessoais podem se dar em nível metropolitano, articulados aos espaços de vizinhança e laços comunitários.

A regionalização do cotidiano implica necessariamente o aumento da mobilidade da população e dos serviços. O

sistema, implantado no mercado de trabalho pelo setor industrial, terminou por induzir também a mobilidade nas áreas de comércio, nos serviços, no ensino e no lazer. As oportunidades oferecidas pelo comércio e pelos serviços já não são analisadas pelos empresários em escala local, mas em escala regional, pressupondo uma mobilidade constante dos habitantes dessas regiões, na oferta de serviços. (REIS, 2006: 92)

Discutir o recorte territorial a ser analisado para a proposição de políticas urbanas é refletir sobre as maneiras de o Estado abordar as questões sociais e econômicas postas pelas cidades, indicando como projetos e ações públicas são constantemente postos em xeque pelas transformações que o desenvolvimento do modo de produção traz à sociedade – e, por conseguinte, à gestão do espaço que é sua expressão. O recorte territorial proposto pelo conceito de *Cidade Metropolitana* indica um contexto de análise ao qual instituições públicas podem considerar no planejamento de ações, especialmente aquelas ligadas à implantação de infraestruturas metropolitanas.

De forma regular, as estruturas estatais enfrentarão mudanças contextuais, sejam elas as dinâmicas do modo de produção ou do território que as expressa. Entretanto, outros conceitos serão desenvolvidos para lidar com novas escalas e dinâmicas que podem vir a serem colocadas, fazendo com que o Estado, novamente, tenha que se reestruturar para respondê-las. Trata-se de uma contínua obsolescência institucional relacionada aos constantes deslocamentos do capital. Como destaca Celina Souza:

Os principais constrangimentos enfrentados hoje pelo federalismo brasileiro decorrem, em parte, mais da dificuldade dos governos de redirecionar o rumo de certas políticas públicas e de lidar com questões macroeconômicas não antecipadas pelos constituintes de 1988 do que de problemas decorrentes do desenho constitucional. (SOUZA, 2005, p. 106)

Ao mesmo tempo em que é pressionado a mudar para adequar-se a novos paradigmas, o poder público também é agente ativo na dinâmica de viabilização de reprodução do modelo produtivo. Dessa forma, pondera-se aqui que as abordagens desenvolvidas pelo Estado na promoção da qualificação urbana são, ao mesmo tempo, respostas às demandas da sociedade por melhorias na dinâmica da cidade, e possibilitadores da reprodução dessas mesmas dinâmicas. Novas políticas ou grandes obras públicas atenderão às deficiências existentes no território, mas também permitirão – por seu caráter estruturante – a emergência de demandas reprimidas e o surgimento de novas necessidades a partir daquelas já resolvidas. Nesse sentido, a percepção crescente da Macrometrópole como

território para estudos regionais e nova escala de fenômenos urbanos desponta como desafio futuro à organização de políticas públicas por colocar em questão a institucionalidade existente (estruturas políticas, administrativas e jurídicas).

Bibliografia

ABRUCIO, F. L. . *Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental*. São Paulo. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade de São Paulo, 2000.

BORJA, Jordi & CASTELLS, Manuel. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: UNCHS/Taurus, 1997.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DOWBOR, Ladislau. “Administrar a metrópole: um desafio sempre adiado.” In SÃO PAULO (Prefeitura), Secretaria do Governo Municipal (SGM). *Região Metropolitana de São Paulo – Gestão em debate*. São Paulo: [s.n.], 2004, pp. 36-38.

FRIEDMAN, John & WOLFF, Goetz. “World City formation: an agenda for research and action”. *International Journal of urban and regional research* 15 (2). London, may-june, 1995.

GRILLO, Maria Tereza Oliveira. *Industrialização e desindustrialização no município de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2000.

HOTZ, Eduardo Fontes. “A organização metropolitana pós-Constituição de 1988”. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: 14(4), 2000, pp. 91-98.

IGLECIAS, Wagner. “Impactos da mundialização sobre uma metrópole periférica”. *Revista brasileira de ciências sociais*, vol. 17, nº 30, 2002.

LANGENBUCH, Jurgen Richard. *A estruturação urbana da Grande São Paulo*. Rio de Janeiro: IBGE, 1971.

LENCIONI, S. *Reestruturação urbano-industrial: centralização do capital e desconcentração da metrópole de São Paulo - a indústria têxtil*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1991.

LEVY, Evelyn. *Democracia nas Cidades Globais*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

MATTEO, Miguel. *A gestão da Área Metropolitana de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, EAESP/FGV, 1990.

MEYER, Regina Maria Prosperi. *São Paulo - Cidade Metropolitana*. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2004.

MEYER, Regina Maria Prosperi Meyer; GROSTEIN, Marta Dora; BIDERMAN, Ciro. *São Paulo Metrópole*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

NEGREIROS, Rovenia. "Gestão urbana: a novas realidades constitucionais e as diversas abordagens estaduais da questão metropolitana." *Anais do VIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. São Paulo: ABEP, Vol.3, 1992.

NEGRI, B. *Concentra o e desconcentra o industrial em São Paulo*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 1994

REIS, Nestor Goulart. *Notas sobre urbaniza o dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo: Via das Artes, 2006.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. "Governar as metrópoles - dilemas da recentraliza o." *São Paulo em Perspectiva*, 14 (4), 2000, pp. 83-90.

SANTOS, Milton. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel. 1985.

SASSEN, Saskia. *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

SHARPE, L. J. *The Rise and Fall of the Metropolitan Authority?* Barcelona: Working Paper n.38, 1991.

SOUZA, Celina. "Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político". *Lua Nova*, n  59, 2003, pp. 137-158.

WARD, Peter M. "Contemporary issues in the government and administration of Latin American Megacities". *Revista de Administra o de Empresas*, São Paulo, v. 36, n.3, pp 42-53, jul/set 1996.

NOTAS

¹ Dados: EMPLASA. Estimativas para o ano de 2006.

² Dados: Seade, IBGE. Pesquisa sobre o Produto Interno Bruto (PIB) dos Municípios, 2009.

³ Após 1988, foram criadas pelos estados as regiões metropolitanas de Aracaju, Baixada Santista, Campinas, Carbonífera, Florianópolis, Foz do Rio Itajaí, Goiânia, João Pessoa, Londrina, Macapá, Maceió, Maringá, Natal, Norte/Nordeste Catarinense, São Luís, Tubarão, Vale do A o, Vitória e Vale do Itajaí.

⁴ Vale destacar os chamados Consórcios Intermunicipais como forma de a o coordenada entre autoridades de diferentes municípios, amparada por recentes regulamenta es específicas para o tema (Lei Federal n  11.107, de 6 de abril de 2005, regulamentada pelo Decreto n  6.017, de 17 de janeiro de 2007), com interessantes iniciativas de sucesso para a provisão de serviços públicos (em especial nas áreas de Saúde, destina o de resíduos sólidos e na promo o de desenvolvimento local). Todavia, para a es urbanísticas (destaque para planejamento de uso do solo, implanta o de infraestrutura de transportes e interven es urbanas que articulam escala local e metropolitana), a abordagem territorial dos Consórcios tem a o reduzida frente ao planejamento realizado na escala do conjunto metropolitano. Ampla bibliografia (JUNQUEIRA, MENDES & CRUZ, 1999; CRUZ, 2001; JACOBI, 2001; SPINK, 2005; MEDAVAR & OLIVEIRA, 2006) tem abordado os Consórcios Intermunicipais. Há destaque para as iniciativas do Consórcio do Grande ABC pois, ainda que suas

ações de carácter urbanístico não tenham tomado vulto, tornou-se um excelente fórum de discussões e projetos de desenvolvimento econômico regional.

⁵ A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi criada pela Lei Complementar nº20, de 1º de julho de 1974, após a fusão dos antigos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

⁶ Há em tramitação ordinária na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo o Projeto de Lei Complementar nº 6 de 2005, do Executivo paulista (por meio da Secretaria de Economia e Planejamento) que reorganiza a Região Metropolitana da Grande São Paulo, cria o respectivo Conselho de Desenvolvimento, Conselho Consultivo, autoriza o Poder Executivo a instituir o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo e a criar entidade autárquica de carácter territorial, com o fim de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana. O Projeto também prevê que os Municípios da Região poderão se agrupar em sub-regiões, com a finalidade de promoverem a integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum.

⁷ O conceito de 'território' é aqui compreendido como espaço geográfico caracterizado por aspectos comuns de cultura, solo, clima, rios, organização política, relações econômicas e sociais.

⁸ Deseconomias de aglomeração são desvantagens econômicas associadas ao crescimento de aglomerações urbanas, como a escassez de terrenos e a elevação de seus preços, congestionamentos, poluição, enchentes.

⁹ A hipótese de *desconcentração concentrada* tem contraponto em um fenômeno de localização industrial ocorrido especialmente nos Estados Unidos chamado de "*reversão de polarização*" (NEGRI, 1996). Através de tal entendimento, a implantação de novas instalações industriais acontece evitando tradicionais localizações devido às deseconomias encontradas em cidades saturadas, isto é, centros urbanos que antes polarizavam parques industriais passam a repelir as fábricas. Entretanto, tal hipótese é refutada no caso paulistano uma vez que as empresas situadas no entorno da capital (raio de 150km já mencionado) demonstram dependência de serviços encontrados no centro da mesma, com pequena dependência das economias de urbanização locais. A localização espalhada de unidades de produção apresenta, portanto, forte vínculo regional junto à metrópole paulistana e não junto às cidades mais próximas de suas instalações.

¹⁰ De acordo com os dados de 2007 do IBGE, 75.204.443 pessoas moram nas 28 regiões metropolitanas brasileiras.

¹¹ Evidentemente, poucas regiões metropolitanas estão de fato conectadas a dinâmicas globais, mas são nós importantes na rede de cidades que ligam suas regiões à economia nacional.

¹² "O espaço dos fluxos é a organização material das práticas sociais de tempo compartilhado que funcionam por meio de fluxos" (CASTELLS, 1999: 436).

¹³ Nos casos europeus, por exemplo, uma pauta constante é disputas entre as cidades da União Européia por sedes de empresas do continente, com grandes investimentos em planejamento estratégico.

¹⁴ Não se trata aqui de definir o período atual como uma transição, pois não se pode dizer que esse processo levará a uma situação estável ou definitiva. Destaca-se, na verdade, a condição urbana processual (carácter dinâmico do processo) como um aspecto conjuntural.