

TENDÊNCIAS DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA: O DESAFIO DE RE-TERRITORIALIZAR NOSSAS CIDADES

Kazuo Nakano

Em primeiro lugar quero agradecer o convite para participar dessa discussão e registrar os meus parabéns pela comemoração do XX aniversário deste Ciclo de Debates.

Minha exposição organiza-se em quatro partes:

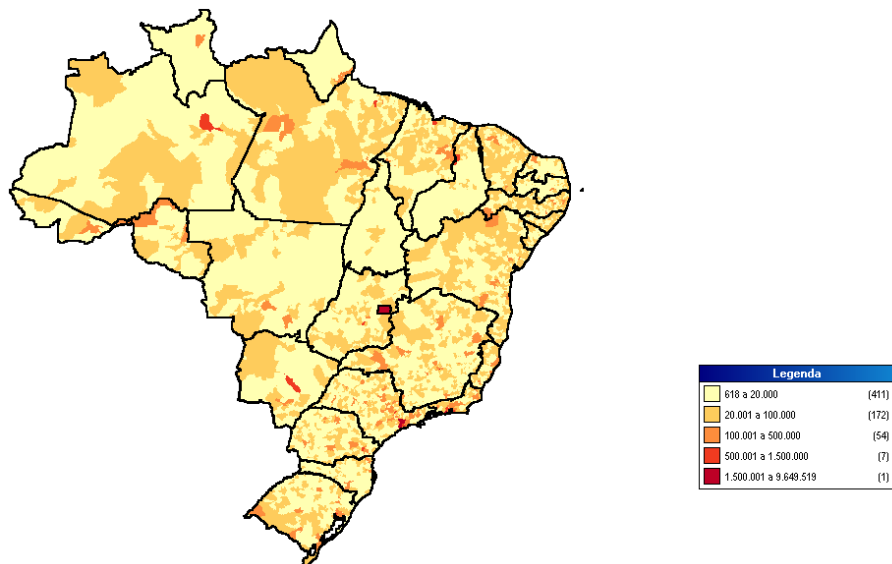
- Na primeira parte apresento um quadro geral das tendências de urbanização e territorialização da população brasileira a partir dos dados que cobre a década de 1990, a última década do século passado.
- Na segunda parte desenvolvo uma rápida análise sobre alguns aspectos da territorialização das metrópoles brasileiras.
- Na terceira parte enuncio alguns desafios que atravessam o campo das formulações e implementações de políticas públicas, especialmente aquelas voltadas para combater e enfrentar as desigualdades sócio-territoriais urbanas. Desafios que se tornam maiores no contexto metropolitano.

Na década de 1950, 36,16% da população brasileira vivia em perímetros urbanos. Chegamos em 2000 com 81,25% dos residentes no país vivendo em áreas urbanas. Houve uma inversão na tendência do processo de distribuição populacional com diminuição da população rural e aumento da população urbana. Esse processo baseou-se nos deslocamentos inter regionais, particularmente do campo para cidade e também das cidades para as cidades, das cidades pequenas para as cidades médias, das cidades médias para as cidades médias, das cidades médias para as grandes cidades, para as grandes metrópoles do Brasil.

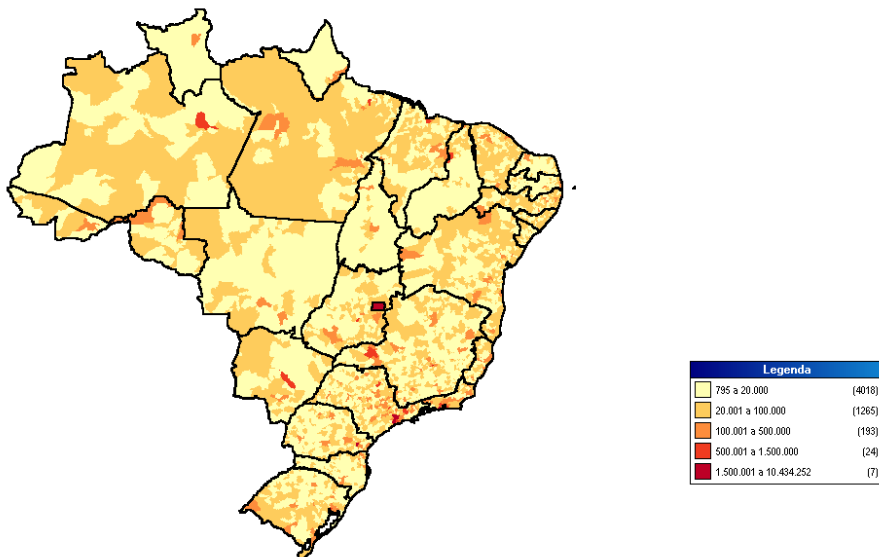
População Brasil							
Total	2000	1996	1991	1980	1970	1960	1950
Urbana	137.953.959	123.076.831	110.990.990	80.437.327	52.097.260	32.004.817	18.782.891
Rural	31.845.211	33.993.332	35.834.485	38.573.725	41.037.586	38.987.526	33.161.506
Percentual							
Urbana	81,25	78,36	75,59	67,59	55,94	45,08	36,16
Rural	18,75	21,64	24,41	32,41	44,06	54,92	63,84
Notas: 1 - Para 1950: População presente 2 - Para 1960 até 1980: População recenseada 3 - Para 1991 até 2000: População residente 4 - Para 1950 até 1960: Os dados referentes ao nível Brasil incluem a população da região da Serra dos Aimorés, área de litígio entre Minas Gerais e Espírito Santo							
Fonte: Censo Demográfico							

Nos mapas abaixo, com dados de 1991 e 2000, apresentam-se os municípios brasileiros distribuídos por faixas populacionais. Os municípios em amarelo claro são os que tinham de 618 a 20 mil habitantes no ano de 1991 e de 795 a 20 mil em 2000. Os municípios em laranja claro tinham de 20 mil a 100 mil habitantes. Os municípios em laranja escuro tinham de 100 mil a 500 mil habitantes. Os municípios em vermelho tinham de 500 mil a 1 milhão de habitantes. Os municípios em marrom tinham de 1 milhão a 9,65 milhões em 1991 e de 1 milhão a 10,43 milhões no ano 2000. O Município de São Paulo é o maior do Brasil em termos populacionais.

População total, 1991
Todos os municípios do Brasil



População total, 2000
Todos os municípios do Brasil

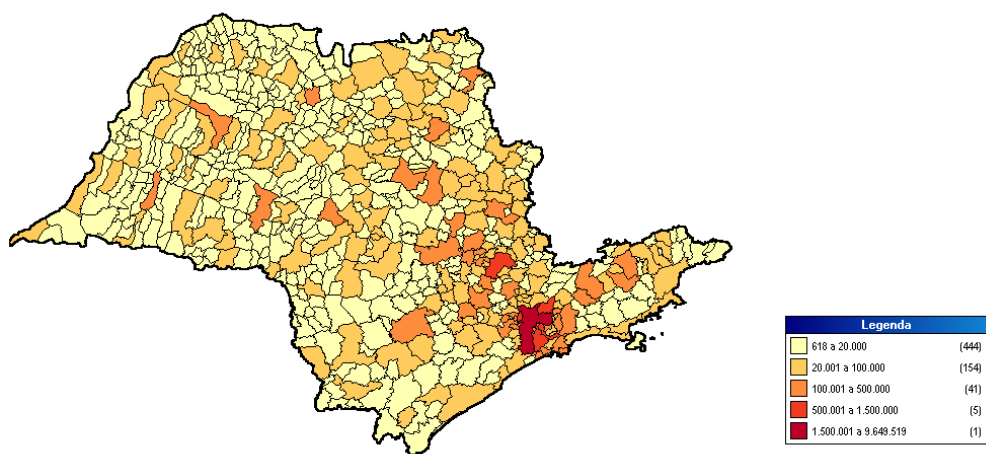


Os municípios em tonalidades escuras – laranja, vermelho e marrom – registraram maior concentração populacional no Brasil da década de 1990. Comparando os mapas com dados de 1991 e 2000, a diferença que salta à vista é a expansão da mancha laranja – municípios com 20 mil a 100 mil habitantes – se alastrando, principalmente, na região norte do país: Pará e Amazonas. Há uma frente de crescimento populacional e, conseqüentemente, uma frente de expansão urbana nessa região. As populações que estão crescendo no norte do Brasil estão se dirigindo para viver nas cidades, em plena região amazônica. Essa é uma tendência clara do processo de urbanização brasileira nesta virada de milênio: a expansão de novas frentes de urbanização em regiões antes pouco ocupadas.

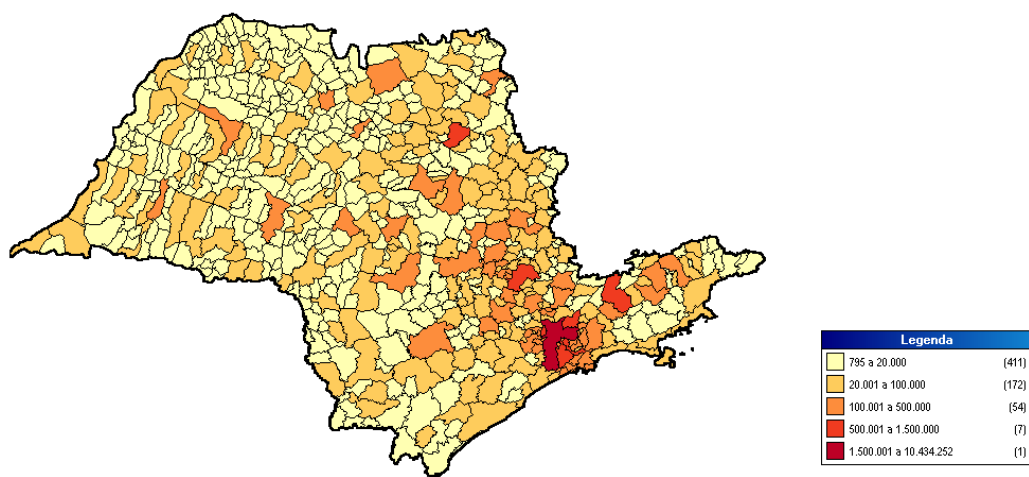
Outra tendência também nítida é o recrudescimento da concentração populacional urbana nas grandes aglomerações urbanas, em municípios metropolitanos com grande número de moradores. As periferias das metrópoles estão se expandindo e adensando em contraste com o despovoamento das áreas centrais, mais consolidadas e com maior oferta de empregos, serviços e infra-estruturas urbanas.

Os mapas abaixo trazem os números dos municípios do Estado de São Paulo. Nos mapas de 1991 e 2000 o corredor com os municípios médios do Vale do Paraíba e os eixos São Paulo-Baixada Santista e São Paulo-Campinas-Ribeirão Preto, eixos de riqueza e dinamismo econômico, estão muito bem configurados, assim como o eixo da pobreza no Vale do Ribeira.

População total, 1991
Municípios do Estado de São Paulo



População total, 2000
Municípios do Estado de São Paulo



O Atlas do Desenvolvimento Humano de 2002² dos municípios mostra claramente esses eixos de riqueza e pobreza do Estado de São Paulo.

Nos mapas acima, no período entre 1991 a 2000, observa-se o aumento da mancha laranja – municípios com 20 mil a 100 mil habitantes – ao longo do eixo paulista de riqueza. É um eixo com municípios cuja população está crescendo em articulação com o desenvolvimento econômico e o aprofundamento da pobreza agravando as desigualdades sócio-econômicas. Em São Paulo, estamos reproduzindo, na última década do século XX, o mesmo modelo de desenvolvimento econômico e urbano baseado na concentração de riquezas, na reprodução da precariedade territorial, no aprofundamento da vulnerabilidade social.

O quadro abaixo traz os dados populacionais do Brasil e suas Regiões Metropolitanas para o ano 2000. Nota-se, claramente, a polarização dessas aglomerações urbanas onde vivem 40,06% da população brasileira e, especialmente, da Região Metropolitana de São Paulo, com 10,53% da população nacional.

Brasil e Regiões Metropolitanas – Número de habitantes – 2000

Brasil e Região Metropolitana		
	População	%
Brasil	169.799.170	100,00
Belém	1.795.536	1,06
Fortaleza	2.984.689	1,76
Recife	3.337.565	1,97
Salvador	3.021.572	1,78
Belo Horizonte	4.819.288	2,84
Rio de Janeiro	10.894.156	6,42
São Paulo	17.878.703	10,53
Curitiba	2.726.556	1,61
Porto Alegre	3.658.376	2,15
Natal	1.043.321	0,61
Grande Vitória	1.425.587	0,84
Baixada Santista	1.476.820	0,87
Maceió	989.182	0,58
Vale do Aço	563.073	0,33
Campinas	2.338.148	1,38
Londrina	647.854	0,38
Maringá	474.202	0,28
Florianópolis	816.315	0,48
Vale do Itajaí	538.846	0,32
Norte/Nordeste Catarinense	926.301	0,55
Goiânia	1.639.516	0,97
Reg. Int. de Des. do D. F. e Entorno	2.952.276	1,74
Grande São Luís	1.070.688	0,63
Total das metrópoles	68.018.570	40,06

² PNUD/IPEA/Fundação João Pinheiro. 2002.

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2000

Esse pequeno conjunto de dados e de mapas fornece uma visão geral das tendências da urbanização brasileira no momento atual: abertura de novas frentes de crescimento urbano com crescimento populacional e recrudescimento da polarização em alguns municípios com concentração populacional, econômica e, também, com graves níveis de precariedade territorial e de vulnerabilidade social.

Passando para a segunda parte da discussão sobre certos aspectos da territorialização das metrópoles no Brasil, vale destacar os processos sociais desenvolvidos por sujeitos envolvidos em dinâmicas políticas, econômicas e culturais nas quais interagem diversos atores, de diversos grupos de interesses, realizando diversas ações políticas.

O território urbano é envolvido nos jogos de relações coletivas que produz localizações urbanas cuja apropriação envolve disputas sociais em qualquer cidade do Brasil. Em todas as metrópoles brasileiras vemos que os processos sociais, políticos, econômicos e culturais produzem localizações a partir de investimentos públicos, de investimentos privados, de trabalhos coletivos e também de trabalhos individuais. O território urbano metropolitano é fruto desses investimentos coletivos, desses trabalhos coletivos que resulta em localizações nas cidades, em lugares sócio-políticos. As cidades são feitas de lugares onde as pessoas vivem, onde as pessoas agem, onde as pessoas existem, onde as pessoas atuam. Essas localizações não são neutras, estão impregnadas de sociabilidades, de relações de poder e de contra-poder, de ações políticas, de imposições, de dominações, de resistências, de afetos, de desejos.

Em geral, as melhores localizações, com os melhores atributos urbanos, com maior concentração de oportunidades de trabalho, melhores ofertas de equipamentos sociais e infra-estruturas urbanas em geral, são apropriadas por grupos com maior poder de articulação coletiva, de reivindicação, de pressão sobre as instituições públicas, enfim, os grupos com maior poder de investimento político e econômico. As piores localizações urbanas acabam servindo de alternativa de moradia para grupos que detém menor poder aquisitivo, com menor poder de pressão política.

Em qualquer cidade do Brasil, percorrendo bairros e caminhos internos, observam-se lugares melhores, mais favorecidos por qualidades urbanísticas. São os

melhores bairros com padrões de moradia ocupados pelos grupos de alta renda. Observam-se também bairros precários, favelas, loteamentos clandestinos, ocupações de moradias dos grupos de baixa renda.

Esses produtos urbanos se conformam segundo processos sociais absolutamente conflituosos, pois se tratam, fundamentalmente, de disputas pela apropriação da riqueza social produzida coletivamente. O território urbano, apesar de todos esses problemas, de todas essas idiosincrasias, é riqueza social, fruto de investimentos coletivos. O padrão de apropriação coletiva dessa riqueza social é injusto, é concentrado e reflete o padrão injusto e desigual de apropriação das riquezas financeiras do nosso país, um dos mais desiguais do mundo.

É importante entender esse processo como processo social e político que envolve atores que realizam ações e fazem escolhas. Essa referência nos ajuda a desconfiar o máximo possível das colocações que definem a produção das cidades como processos naturais. É imprescindível desconfiar de afirmações que definem o território urbano, as cidades e metrópoles, a partir de metáforas que naturalizam processos que são essencialmente sócio-políticos, como se fossem florestas, selvas de pedras que um dia nascem, crescem e morrem. É importantíssimo evitarmos a visão naturalista dos processos sócio-políticos para não cairmos num fatalismo: se as cidades e metrópoles são fenômenos naturais não podemos fazer nada para transformá-las. Porém, se são acontecimentos sócio-políticos, devemos nos incorporar ao processo e participar para transformá-lo, fazendo novas escolhas, apontando novos caminhos, engendrando novas realidades.

Às vezes, a mídia, quando noticia as ocupações de glebas na periferia, ou edifícios ociosos nas áreas centrais das cidades, realizadas pelos movimentos sociais ou grupos organizados de famílias que demandam moradia digna, utilizam metáforas naturais para apresentar os fatos. Certa vez, um dos jornais com grande circulação nacional, noticiou uma das ocupações na periferia de São Paulo com o seguinte título: “Como nasce uma favela”. A reportagem mostrava a favela fora do contexto social e político existente naquela grande metrópole. A favela aparecia como uma planta que nasce na cidade e precisa ser simplesmente removida. Trata-se de um mecanismo de despolitização e de descontextualização social.

O agravamento das disputas por localizações urbanas nas metrópoles instaura processos de segregação sócio-espacial e de exclusão sócio-territorial que produzem realidades metropolitanas marcadas por profundas desigualdades na distribuição das riquezas sociais. As dimensões dessas desigualdades aparecem em trabalhos como o “Mapa da Exclusão/Inclusão Social” desenvolvidos por pesquisadores coordenados pela professora Aldaíza Sposati para diferentes cidades brasileiras. Nesses trabalhos, observa-se, de um lado, bairros onde os *déficits* nas ofertas de vagas em creches, educação infantil, ensino fundamental, unidades básicas de saúde aparecem de modo gritante, e de outro lado, bairros onde as condições de oferta desses serviços são bem melhores e convivem com boas condições moradia.

As dimensões da segregação sócio-espacial e dos processos de exclusão sócio-territorial são múltiplas. Aparecem como obstáculos, interdições que as pessoas sofrem no acesso às condições de vida e à realização das capacidades para o desenvolvimento humano. A exclusão sócio-territorial aparece concretamente no cotidiano de vida das pessoas como sofrimento provocado por perdas de potencialidades humanas. A exclusão sócio-territorial resulta em perdas de desenvolvimento humano. A dimensão limite da exclusão sócio-territorial é o sofrimento humano. Daí a importância de se considerar, além das dimensões políticas, as dimensões subjetivas dos processos de exclusão social. Trata-se de uma dimensão crucial, pois a ativação de processos de subjetivação pode resultar em processos de transformações, inclusive na transformação da própria vida.

Passando para o terceiro ponto da exposição, sobre o campo da formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a redução da desigualdade sócio-territoriais, vale destacar a solidez e amplitude do desafio que se apresenta face à realidade das cidades brasileiras.

Vimos que o território não é um elemento inerte, não é passivo na produção de desigualdades sociais urbanas. O território é um processo de constituição de lugares que mobiliza recursos de vários grupos sociais que exercem seus poderes e contra-poderes das mais diversas ordens. A constituição de territórios urbanos garante certos domínios e acessos que propiciam condições de vida e potencializam ou não a realização das capacidades humanas. O território vai além do espaço físico. É um processo social, político

e instrumental. O território é um instrumento de transformação. Portanto, a constituição do território agencia instrumentos para a produção e transformação de realidades. A constituição de territórios implica necessariamente no agenciamento de recursos institucionais, materiais, informacionais, tecnológicos a até afetivos. Daí a importância de introduzir a perspectiva territorial na formulação e na implementação das políticas públicas. Ao introduzir a perspectiva territorial na formulação e implementação das políticas sociais, as dimensões da vida urbana, as dimensões da vida social começam a entrar em relação visível, porque a territorialização dos processos e ações permite perceber relações entre, por exemplo, o desenvolvimento econômico, a qualidade da localização da moradia, a oferta dos serviços sociais e comunitários, o saneamento ambiental e a mobilidade urbana. A perspectiva territorial permite perceber que na vida social os deslocamentos físicos estão absolutamente imbricados com a acessibilidade aos serviços sociais. Portanto a mobilidade urbana, o transporte, deixa de ser simplesmente uma questão de deslocamento origem–destino e passa a ter o compromisso de garantir a inclusão sócio-territorial viabilizando acessos sociais, para além de acessos físicos. Dada a grande concentração de oportunidades em pequenas porções do território das cidades, a mobilidade urbana passa a ter essa dimensão social e política.

A última pesquisa de origem–destino da Região Metropolitana de São Paulo de 1997 mostrou a queda geral na taxa de viagem da população. Essa queda na taxa de viagem é muito mais alta e grave nos territórios de exclusão social, nos territórios precários da moradia. A população pobre, que sofre as interdições aos acessos sociais às qualidades e oportunidades da vida urbana, está vivendo situações de confinamento nos territórios de exclusão. Além dos *déficits* de moradias dignas, de serviços sociais, equipamentos comunitários e infra-estruturas urbanas, essa população excluída está sofrendo também com o *déficit* de mobilidade urbana, de capital de articulação territorial. No limite, podemos dizer que esta grande multidão de destituídos está sofrendo um *déficit* no seu direito à cidade.

No Brasil da hora atual, a sociedade tem diante de si o grande desafio de construir uma nova história de territorialização das nossas cidades. O desafio de re-

territorializar nossas cidades e políticas públicas segundo os vetores de enfrentamento das desigualdades sócio-territoriais existentes.

Parte desse desafio é implementar o Estatuto da Cidade, Lei Federal sancionada em 2001 que regulamenta o capítulo sobre a política urbana da Constituição de 1988. Essa Lei Federal é uma conquista social. Não é uma Lei comum porque ela se insere num importante capítulo da história social e política brasileira das últimas décadas. Trata-se da história de elaboração da Constituição Federal de 1988 que teve a participação social na apresentação das emendas de iniciativas populares. O capítulo da política urbana, os artigos 182 e 183, originou-se de emendas populares construídas coletivamente por diversos atores sociais em mobilização pela Reforma Urbana no Brasil: organizações não governamentais, universidades, sindicatos de arquitetos, sindicatos de engenheiros, movimentos sociais, dentre outros.

Porém, a política urbana é um tema bastante polêmico, pois afeta grandes interesses conservadores de setores poderosos da nossa sociedade. Os conflitos entre interesses coletivos da maioria destituída e interesses privados de setores conservadores resultaram em exigências jurídicas que dificultam a implementação dos instrumentos de política urbana previstos na Constituição Federal de 1988 que aguardaram, durante 11 anos, por regulamentação em Lei Federal específica. Depois desse período, que envolveu idas e vindas nas mobilizações, articulações, negociações, debates e pressões políticas, se conseguiu aprovar a lei federal 10.257 em 2001, o Estatuto da Cidade. Essa é uma história de luta, de disputas. É uma história que tem os seus adversários, que sempre teve seus adversários, continua tendo seus adversários e vai continuar tendo seus adversários.

No interior dessa perspectiva apresenta-se o desafio de implementar o Estatuto da Cidade, seguindo os princípios da Reforma Urbana. A saber:

- O princípio do cumprimento da função social das cidades e das propriedades segundo os interesses públicos.
- O princípio redistribuição justa das riquezas sociais constitutivas do território urbano baseado no estabelecimento de novos padrões de apropriação social dessa riqueza, mais democrática e que garanta e efetive o direito a cidade para todos.

- O princípio da democratização da gestão pública, como um princípio multidimensional que implica na efetivação do controle social dos investimentos públicos, no compartilhamento do poder e na democratização dos processos na tomada de decisão, principalmente, com relação aos assuntos de interesses públicos e de interesses sociais.

O desafio de implementar políticas urbanas, programas e ações orientadas por esses princípios, re-territorializando as cidades brasileiras no sentido da justiça social, da equidade e da democracia, coloca alguns impasses significativos, especialmente no contexto metropolitano. Nesse contexto não basta enfrentar os desafios. É preciso articular soluções em âmbitos supra municipais. Nas metrópoles, as questões da habitação, do saneamento ambiental, da mobilidade urbana e da drenagem, dentre outras, não são resolvidas por um só município.

Nas metrópoles, as causas das enchentes que acontecem num certo município podem encontrar-se no município vizinho. Os problemas do saneamento ambiental, da coleta e destinação adequada do esgoto, da coleta e destinação adequada dos resíduos sólidos, são possíveis de serem enfrentados a partir de articulações intermunicipais. A questão da mobilidade urbana é estratégica para a refundação metropolitana. Dado o grande *déficit* habitacional, não adianta o município isolado implementar políticas habitacionais sendo que o município vizinho encontra-se deficitário. O deslocamento da demanda faz com que essas ações isoladas sejam sempre insuficientes.

Impõe-se a necessidade de efetivar novas formas de planejamento e a gestão metropolitana de modo articulado, envolvendo tanto as instâncias governamentais quanto a sociedade civil. Impõe-se a demanda por projetos de cidades, de metrópoles, articulados com projetos sociais capazes de re-territorializar a potencialidade humana e a vida urbana brasileiras em bases mais justas, sustentáveis e democráticas.