

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro¹

Sérgio de Azevedo²

INTRODUÇÃO

A metrópoles navegam à deriva na trajetória do nosso desenvolvimento capitalista. O padrão fragmentado e fragmentador da intervenção pública sobre seus territórios evoca a hipótese da "A Marcha da Insensatez" formulada pela historiadora Bárbara W. Tuchman (2003). Baseada em vários acontecimentos históricos nos quais se observou a adoção pelos governos de políticas contrárias aos seus próprios interesses, da guerra de Tróia à guerra do Vietnam, a historiadora catalogou situações nas quais uma espécie de cegueira coletiva conduziu os governantes a atitudes desastrosas, plenamente evitáveis se a sensatez prevalecesse como critério na tomada de decisão. Por exemplo, logo no início do seu livro, Tuchman se interroga sobre as razões que explicariam o fato dos dirigentes de Tróia terem permitido o ingresso dentro de seus muros daquele cavalo de madeira, portador de todos os sinais de que algo de muito errado e ameaçador estava anunciado. Com base em outros exemplos históricos, ela constata que apesar dos enormes progressos da ciência e da tecnologia com os quais os seres humanos vêm conseguindo controlar a natureza, apesar das condições hoje disponíveis para prever e antecipar os acontecimentos, apesar, portanto, do aumento da capacidade de governabilidade das sociedades, verificamos inúmeros casos de desgoverno que muitas vezes resultam em catástrofes que atingem os próprios interessados, aqueles que detêm os mandatos. Por que os governos são incapazes de tomarem decisões, mesmo quando elas são úteis à manutenção do poder? A autora propõe quatro razões: tirania ou opressão, ambição desmedida, incompetência e, finalmente, a insensatez. Esta última se manifesta sob duas

¹ Professor-Titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ e Coordenador do INCT – Instituto Nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia – CNPq/FAPERJ Observatório das Metrôpoles

² Professor-Titular do Programa de Pós-Graduação de Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF e integrante do Comitê Gestor do INCT – Instituto Nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia – CNPq/FAPERJ Observatório das Metrôpoles.

formas: por uma situação na qual ocorre uma decisão equivocada; ou por uma não decisão frente a um problema percebido como tal pela coletividade, ao mesmo tempo em que existe uma alternativa viável para enfrentá-lo.

As reflexões, a partir dos resultados das pesquisas desenvolvidas pela rede Observatório das Metrôpoles indicam a existência de claros da cegueira das nossas elites econômica e política quanto aos desafios colocados pelos problemas acumulados em nossas metrôpoles. Com efeito, elas se mostram incapazes de se mobilizarem em torno de um projeto de construção de instituições que aproveitem a força produtiva e o potencial concentrado em um sistema urbano-metropolitano complexo e diversificado como o brasileiro – só comparável a poucos países do mundo – e que, ao mesmo tempo, evite a sua anulação pelos potenciais desastres sociais e ambientais presentes de maneira evidente nas metrôpoles brasileiras.

A ERA DAS METRÔPOLES

As metrôpoles estão no centro dos dilemas societários contemporâneos. As transformações tecnológicas, sociais e econômicas em curso desde a segunda metade dos anos 1970, em especial as decorrentes da globalização e da reestruturação socioprodutiva, aprofundaram a dissociação engendrada pelo capitalismo industrial entre progresso material e urbanização. Segundo previsões de organismos internacionais, em 2015 teremos 33 aglomerados urbanos do porte de megalópoles, entre as quais 27 estarão localizadas em países em desenvolvimento, sendo que apenas Tóquio será a grande cidade do mundo rico. Por outro lado, enquanto boa parte das metrôpoles do hemisfério sul continuará a conhecer taxas explosivas de crescimento demográfico, desprovido do necessário progresso material, aquelas que concentram as funções de direção, comando e coordenação dos fluxos econômicos mundiais encolherão relativamente de tamanho. Teremos então duas condições urbanas: a gerada pela vertiginosa concentração populacional em grandes cidades nos países que estão conhecendo o processo de *des-ruralização* induzido pela incorporação do campo à expansão das fronteiras mundiais do espaço de circulação do capital, e a condição urbana decorrente da concentração do capital, do poder e dos recursos de bem-estar social.

Ao mesmo tempo, apesar do aumento das assimetrias, as metrôpoles vêm intensificando seu papel indutor do desenvolvimento econômico em função da exacerbação do conhecido papel

das grandes cidades na inovação social e tecnológica, como já mostraram trabalhos clássicos como de J. Jacobs (1969; 1982), Bairoch (1988) e pesquisas recentes sobre a relação entre globalização e as metrópoles (Veltz, 1996; 2002; Storper e Venables, (2005). Contudo, para que as metrópoles sejam, porém, mais do que mera plataforma de atração de capitais, mas, ao contrário, constituam-se em territórios capazes de reterritorializar a economia, e de impedir o aprofundamento da disjunção entre Estado e Nação é necessário que contenham os elementos requeridos pela nova economia de aglomeração da fase pós-fordista, entre os quais se destacam os relacionados aos meios sociais germinadores da inovação, confiança e da coesão social. De fato, a redução dos custos da distância e das vantagens pecuniárias – produto da revolução dos meios de transportes e comunicação e dos novos sistemas de gestão empresariais – contam hoje menos do que os efeitos de aglomeração decorrentes da densificação das relações sociais, intelectuais e culturais. Veltz (2008) menciona que as novas exigências competitivas são os *recursos relacionais* e menos o estoque de recursos materiais de baixo custo. É claro que para alguns setores organizados sob procedimentos rotineiros de produção de *commodities*, funcionando em enclaves de alta produtividade, mantendo relações apenas físicos-materiais com o meu meio ambiente – tais como a produção de cimento, ar líquido, etc.) a localização se orienta pelo estoque de recursos materiais de baixo custo. Mas os setores dinâmicos da economia globalizada importa que as grandes metrópoles contenham o que Veltz chama de *ecossistema relacional*, tanto na organização interna da empresa quanto nas suas relações com fornecedores, profissionais, consumidores, etc. Estudos mostram, com efeito, que as metrópoles onde prevalecem menores índices de dualização e de polarização do tecido social são as que têm levado vantagens na competição pela atração dos fluxos econômicos, ou seja, as que recusaram a lógica da competição buscando oferecer apenas governos locais empreendedores e as virtudes da mercantilização da cidade.

Embora não seja o exclusivo, o *território entendido como espaço social* tornou-se um estratégico fornecedor de tais *recursos relacionais*, juntamente com a organização e esquemas de comunicação da grande firma.

AS METRÓPOLES BRASILEIRAS

O censo demográfico de 2010 revelou que a população brasileira superou os 190 milhões de pessoas. Ao mesmo tempo, mostrou também que o Brasil é hoje um país urbano, já que 84%

da sua população vive em cidades e metrópoles. Se considerarmos o comentado anteriormente sobre a relação entre urbanização e o desenvolvimento econômico, trata-se de uma boa notícia, especialmente se consideramos a presença das metrópoles na rede urbana.

Mas, o que são metrópoles? Em primeiro lugar, é necessário distinguir esta categoria de cidade da realidade institucional designada como regiões metropolitanas. As primeiras regiões metropolitanas no Brasil foram criadas em 1973, através da Lei Complementar 14, que, por sua vez, obedecia à Constituição de 1967. A partir da Constituição de 1988, a responsabilidade pela criação e organização das regiões metropolitanas foi transferida do governo federal para os estados, de acordo com o § 3º do Artigo 25. Ao longo dos anos, porém, o quadro metropolitano oficial sofreu alterações, tanto na composição interna das regiões, com a inclusão e exclusão de municípios, quanto na criação de novas unidades. Até 31 de julho de 2012³, constatamos que o Brasil contava com 50 regiões metropolitanas (RMs), 3 regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs), e 5 aglomerações urbanas (AUs) definidas por lei federal ou estadual. Algumas regiões contam ainda com colares metropolitanos, áreas de expansão metropolitana e entorno metropolitano definidos em lei. No caso das RIDEs, vale lembrar, ainda, que a sua composição inclui municípios de diferentes unidades de federação. No quadro 1 apresentamos as 58 RMs/RIDEs/AUs e sua localização de acordo com as cinco grandes regiões brasileiras; elas comportam 920 municípios e estão distribuídas por 22 unidades da federação, mais o Distrito Federal.

³ Pode ser que no momento da divulgação deste artigo o quadro já tenha se alterado, em virtude da própria dinâmica de institucionalização de região metropolitana por parte de cada estado.

Quadro 1 – Regiões Metropolitanas (RMs), Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs) e Aglomerações Urbanas (AUs) segundo as Grandes Regiões – 2010.

Região Norte	Região Nordeste	Região Sudeste	Região Sul	Região Centro-Oeste
Belém (PA)	Agreste (AL)	AU de Jundiá (SP)	Alto Vale do Itajaí (SC)	Goiânia (GO)
Capital (RR)	Aracaju (SE)	AU de Piracicaba	AU do Litoral Norte (RS)	Vale do Rio Cuiabá (MT)
Central (RR)	Cajazeiras (PB)	Baixada Santista (SP)	AU do Nordeste (RS)	RIDE DF*
Macapá (AP)	Campina Grande (PB)	Belo Horizonte (MG)	AU do Sul (RS)	
Manaus (AM)	Cariri (CE)	Campinas (SP)	Carbonífera (SC)	
Santarém (PA)	Esperança (PB)	Grande Vitória (ES)	Chapecó (SC)	
Sul do Estado (RR)	Feira de Santana (BA)	Rio de Janeiro (RJ)	Curitiba (PR)	
	Fortaleza (CE)	São Paulo (SP)	Florianópolis (SC)	
	Grande São Luís (MA)	Vale do Aço (MG)	Foz do Rio Itajaí (SC)	
	Guarabira (PB)	Vale do Paraíba e Litoral Norte (SP)	Lages (SC)	
	João Pessoa (PB)		Londrina (PR)	
	Maceió (AL)		Maringá (PR)	
	Natal (RN)		Norte/Nord Catarinense (SC)	
	Palmeira dos Índios (AL)		Porto Alegre (RS)	
	Patos (PB)		Tubarão (SC)	
	Recife (PE)		Vale do Itajaí (SC)	
	Ride Petrolina/Juazeiro			
	Ride Teresina/Timon			
	Salvador (BA)			
	Sudoeste Maranhense (MA)			
	Vale do Paraíba (AL)			
	Zona da Mata (AL)			

O Observatório das Metrôpoles⁴ realizou estudo que identificou aquelas regiões que se constituem realmente como “metropolitanas”, por meio da avaliação da capacidade destes aglomerados urbanos de exercerem o poder de comando e coordenação dos fluxos econômicos e, desta forma, polarizarem o território brasileiro nas escalas nacional, regional e local, além de hierarquizar os municípios abarcados pelas RMs segundo o grau de integração com a dinâmica metropolitana (OBSERVATÓRIO, 2009). Na verdade, quando o estudo foi realizado ainda havia 38 RMs/RIDEs. As justificativas para essa identificação estão no fato de que a criação de regiões metropolitanas, na maioria das vezes, não obedece a critérios claros, objetivos e consistentes, tanto na sua institucionalização quanto na definição dos municípios que as compõem. As 58 atuais unidades oficiais apresentadas anteriormente, apesar de contemplarem todas as 20 maiores cidades brasileiras, foram criadas por diferentes legislações e se configuram em unidades regionais bastante distintas. Além disso, é importante mencionar que o processo de desconcentração produtiva ocorrido a partir de 1970, para suportar o fenômeno da difusão da metropolização no território nacional, alia-se a uma diversificação funcional destes espaços, que não obedece às

⁴ Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Observatório das Metrôpoles sediado na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Maiores informações podem ser obtidas no site www.obervatoriodasmetrolopes.net.

diferenças de tamanho dos aglomerados, mas ao seu papel na rede urbana nacional/regional, como apontou Vilmar Faria (1991).

Portanto, os espaços identificados como metropolitanos são aglomerados urbanos que apresentam características próprias das novas funções de coordenação, comando e direção das grandes cidades na “economia em rede” (VELTZ, 1996) emergente com a globalização e a reestruturação produtiva. As dimensões e indicadores utilizados foram: a) tamanho e concentração: como expressão de tamanho foi considerado o volume populacional; para as atividades econômicas foram considerados o número de agências bancárias, o volume total de operações bancárias/financeiras e a massa de rendimento mensal; b) capacidade de centralidade: foi tomada a existência de serviço raro, em nível nacional, como o movimento aeroportuário de passageiros; c) grau de inserção na economia: medido pelo número de empregos formais em atividade de ponta como proxy da capacidade de inovação e incorporação tecnológica; d) poder de direção: considerado a partir do número de sedes de empresas classificadas entre as 500 maiores do país; e) gestão pública: definição político-administrativa de capital estadual ou capital federal no caso de Brasília.

A partir deste estudo foram identificados 15 espaços urbanos metropolitanos: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Brasília, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Campinas, Manaus, Vitória, Goiânia, Belém e Florianópolis, os quais, tendo características de concentração, polarização, hierarquização e integração, serão considerados aqui como metrópoles. Vale lembrar que esses 15 espaços considerados metropolitanos têm enorme importância na concentração das forças produtivas nacionais. Por exemplo, à época do estudo, tais espaços centralizavam 62% da capacidade tecnológica do País, medida pelo número de patentes, artigos científicos, população com mais de 12 anos de estudos e valor bruto da transformação industrial (VTI) das empresas que inovam em produtos e processos; concentravam também 55% do valor de transformação industrial das empresas que exportam. Quando utilizamos o termo metrópole, portanto, estamos tratando de espaços urbanos complexos e grandes (aglomerações com mais de um milhão de habitantes), de conjuntos de unidades político-administrativas (municípios) diversas, com diferentes tamanhos e níveis de integração entre essas unidades, que conjuntamente apresentam caráter metropolitano.

Apesar de muitos olhares apontarem tendências de desconcentração populacional a partir das metrópoles, pode-se notar que, no geral, elas seguem abarcando significativa parcela da população brasileira. Embora com menores ritmos de crescimento, que não podem ser ignorados, a participação da população metropolitana permanece constante, em torno de 37%. São mais de 70 milhões de brasileiros residindo nas metrópoles – em pouco mais de 300 municípios, em um universo de mais de 5 mil. Esse universo que consideramos efetivamente metropolitano está inserido no quadro metropolitano brasileiro oficial, que são Regiões Metropolitanas (RMs) institucionalizadas pelos estados, as Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs) e as Aglomerações Urbanas (AUs). Entretanto, apenas com informações populacionais é possível notar as enormes diferenças entre esses universos, conforme tabela 1.

Os núcleos das 15 metrópoles também permaneceram com 20% da população total do país, tendo diminuído apenas em alguns décimos percentuais, as periferias dessas metrópoles também permaneceram abrangendo cerca de 16% da população, apresentando ainda maior ritmo de crescimento populacional (1,5% a.a.) entre todos os recortes espaciais apresentados. As demais 43 aglomerações compostas por RMs, RIDEs e aglomerações urbanas abrangem em torno de 14% da população do país, com percentual semelhante entre seus núcleos e periferias. No caso destas aglomerações, a taxa de crescimento populacional foi maior dos núcleos (1,5% a.a.) do que nos demais municípios que as compõem (1,38%). Quanto ao grau de urbanização, é possível notar as diferenças entre esses dois universos, enquanto nas metrópoles 97,5% da população é urbana, nas demais 43 unidades esse percentual é de 88%; nas periferias dessas unidades cai para 80% o grau de urbanização. Os demais municípios do país abarcavam 48% da população do país em 2000, praticamente permanecendo com a mesma participação em 2010. Esses municípios, embora menos urbanizados, apresentam baixa taxa de crescimento populacional. Embora essa taxa seja semelhante à dos núcleos das metrópoles, a explicação pode ser bem diferente, pois enquanto nesses há baixíssima fecundidade, por exemplo, nos demais municípios pode haver uma conjugação entre emigração e fecundidade.

Isso significa que a tendência geral de diminuição dos ritmos de crescimento da população pode e deve ser analisada também à luz das mudanças na dinâmica demográfica, como a diminuição da fecundidade. Obviamente, como as metrópoles são espaços que primeiramente

apresentam os indícios das mudanças demográficas, as taxas de crescimento são mais reduzidas nestes espaços, seguindo o comportamento observado inclusive desde os anos 1980.

Tabela 1 – População, taxa de crescimento e grau de urbanização nas metrópoles e demais RMs.

Classes	Dist. (%) Pop. 2000	Dist. (%) Pop. 2010	Tx. Cresc. Pop. (2000-2010)	Grau de Urb. 2010
15 Metr6poles	36,8	37,0	1,24	97,5
N6cleos	20,6	20,3	1,03	99,4
Periferias	16,2	16,8	1,52	95,3
Demais 43 RMs	14,3	14,7	1,44	88,0
N6cleos	7,2	7,4	1,50	95,2
Periferias	7,1	7,3	1,38	80,7
Outros Munic6pios do Pa6s	48,9	48,2	1,03	73,2
Total Geral (100%)	169.799.170	190.755.799	1,17	84,4

Fonte: Censos Demogr6ficos do IBGE.

Outras informa66es sobre inser66o no mercado de trabalho, gera66o de renda e riqueza tamb6m comprovam as enormes diferen6as nesses universos. As 15 metr6poles identificadas no mencionado estudo do Observat6rio das Metr6poles detinham em 2009 52,5% do PIB do pa6s e 50,5% da renda apropriada pela popula66o, os n6cleos dessas metr6poles geravam e capturavam mais de 30% nesses indicadores. J6 as demais 43 unidades consideradas abarcavam em torno de 14% do PIB e da renda no total do pa6s, conforme tabela 2. Apesar dessas diferen6as, o percentual de ocupados sobre a popula66o total de cada recorte espacial (n6o sobre o total do pa6s) 6 relativamente pr6ximo, 47,2% nas metr6poles e 46% nas outras 43 aglomera66es.

Tabela 2 – Percentual de ocupados, distribuição do PIB e da Renda nas metrópoles e demais RMs.

Classes	Percentual de Ocupados 2010	Dist. (%) PIB 2009	Dist. (%) Renda 2010
15 Metrópoles	47,2	52,5	50,5
Núcleos	48,4	32,5	34,8
Periferias	45,7	20,0	15,8
Demais 43 RMs	45,9	13,9	14,8
Núcleos	46,7	7,9	8,8
Periferias	45,0	6,1	6,0
Outros Municípios do País	43,6	33,6	34,7
Total Geral (100%)	45,3	100,0	100,0

Fonte: IBGE.

Temos, pois, uma rede urbana que se organiza em multiescala e elevado grau de heterogeneidade. Em resumo, temos uma rede urbana com as seguintes características.

- a) **13 Grandes Cidades.** Outro aspecto notável da nossa urbanização é que ela gerou um expressivo número de grandes cidades. O Brasil se insere entre os 10 países do mundo que apresentam concentrações urbanas em cidades de mais de um milhão de habitantes. Nestas 13 grandes cidades moram 18% da população brasileira.
- b) **58 Regiões Metropolitanas institucionalizadas.**
- c) **Uma cidade-região em formação em torno de da Região Metropolitana de São Paulo.** A hipótese da emergência de uma cidade-região⁵ no Brasil vem sendo objeto de

⁵ Este quase conceito vem sendo debatido na literatura internacional nas áreas da economia e da geografia e decorre de algumas interpretações a respeito dos impactos da globalização e da reestrutura produtiva nas grandes metrópoles que foram berço do desenvolvimento industrial anterior. Elas passam a constituir-se em centros de serviços e de comando da economia global em diversas escalas, por abrigarem atividades financeiras, de serviços à produção, comercializáveis à distância. Geralmente as atividades que conferem as novas funções às antigas metrópoles estão concentradas nas áreas mais centrais, mas conformam um território econômico em nova escala e com nova configuração, elementos novos que criariam um território articulado com rede de rede de interações econômicas. Parte desta rede seria formada pelas atividades que dão suporte a esta função de comando, coordenação e direção da economia globalizada. Sendo extensa a literatura sobre o tema, nos cingimos neste texto a mencionar alguns autores

vários trabalhos de investigação que colocam em evidência empírica tal tendência. O trabalho pioneiro de Tolosa (2002) já apresentou alguns indicadores que apontam para a constituição de uma região urbana global integrando o eixo Rio de Janeiro/São Paulo. Posteriormente este mesmo tema foi objeto reflexão de Diniz (2007) que assume uma certa cautela quanto ao conceito proposto pelo primeiro autor, considerando, que a existência de grande distância territorial seria um fator de estrangimentos limitador a configuração desta região. De qualquer forma, seja que escala assumir, parece haver consenso entre especialistas sobre a emergência de metrópoles com enorme complexidade, aumentando ainda os traços de multi-escalaridade e heterogeneidade da nossa rede urbana.

- d) **A dispersão urbana.** Ao lado da existência destes relevantes aglomerados de grandes espaços, com peso de polarização do espaço nacional e alguns com funções metropolitanas, o sistema urbano brasileiro também se caracteriza pela dispersão, expressa na existência de 5.300 cidades com população até 100 mil habitantes, representando cerca de 93% das cidades e concentrando 41% da população nacional.

Tais características da sociedade urbana podem ser consideradas como ativos, se levarmos em consideração que as grandes cidades, especialmente as metrópoles, aumentaram seu papel indutor do desenvolvimento econômico nacional, como bem já mostraram trabalhos clássicos mencionados anteriormente.

OS PASSIVOS METROPOLITANOS

Ao mesmo tempo, nelas estão concentrados também os históricos passivos decorrentes do nosso modelo desenvolvimento concentrador, desigual e com operado Estado com frágil capacidade de planejamento. Dele resultou um modelo de urbanização organizado essencialmente pela combinação entre as forças de mercado e um Estado historicamente autoritários, mas flexível e permissivo com todas as formas de apropriação privatistas das cidades. Não se trata de constatar e procurar entender a ausência do planejamento governamental no intenso e acelerado processo de

mais reconhecidos no mundo acadêmico especializado, tais como Sassen, (1991), Scoot, et al. (2001) e Markusen (2005). Vale à pena a observação de Diniz (2007) sobre a necessidade de considerar no exame das tendências à conformação deste novo modelo de cidade não apenas as decorrentes das transformações do sistema sócio-productivo, mas também os encarnados pelos atores econômicos e suas estratégias políticas na apropriação do território.

urbanização. A omissão planejadora do Estado decorreu da utilização da cidade como uma espécie de fronteira amortizadora dos conflitos sociais⁶ inerentes ao capitalismo concentrador e excludente que aqui se implantou.

Por este motivo, as metrópoles estão hoje despreparadas, material, social e institucionalmente para o crescimento econômico baseado na dinâmica da inovação e na economia do conhecimento demandam não apenas as forças produtivas geradas por relações mercantis, mas também aqueles que decorrem da densificação das relações sociais. Nas metrópoles brasileiras está conformado um conjunto de passivos cujo enfiamento é imperativo para que forças produtivas consteladas na complexidade de nossa rede urbana possam alavancar o desenvolvimento nacional.

Examinaremos três dimensões desses passivos.

Crise da Mobilidade e Precariedade do *Habitat* Popular

Em função das recentes manifestações ocorridas nas grandes cidades brasileiras, a mídia e políticos passaram a reconhecer a existência de uma crise de mobilidade urbana, cujo o epicentro é as metrópoles. No entanto, pouco tem se discutido que estamos diante dos efeitos de problema estrutural e que tem forte conexão com a questão da moradia. Trata-se das consequências da política autoritária e permissiva na organização do território urbano das metrópoles articulada com a privatização dos serviços urbanos. Inexistem sistemas públicos e coletivos de transportes nas metrópoles capazes de estruturar o uso e a ocupação do espaço e, ao mesmo tempo, se contrapor à submissão da dinâmica de uso e ocupação do solo urbano à ditadura do automóvel, hoje gerador de enormes “deseconomias” urbanas. Os dados revelam que a frota de veículos automotores é composta majoritariamente por automóveis e motos: 65,9% são automóveis e 26,2% são motos; outros tipos de veículos somados representam apenas 7,9%. A sistematização das informações

⁶ Esta ideia encontra amparo em trabalhos clássicos de autores que pensaram a formação do capitalismo brasileiro, como Maria Conceição Tavares. Em curto texto pouco conhecido, mas com grande poder de síntese sobre os mecanismos que anularam as possibilidades da emergência do conflito de classes pela gestão política do território, Tavares assim se expressou: “*O recurso periódico a uma ordem autoritária busca suas razões de Estado tanto na preservação do território nacional quanto ao apoio à expansão capitalista, em novas fronteiras de acumulação, onde lhe cabia impedir a luta de classes aberta, dos senhores da terra e do capital entre si, e garantir a submissão das populações locais ou emigradas, que se espraíram pelo vasto território brasileiro*”.

Por sua vez, o processo de deslocamentos espaciais maciços das migrações rural-urbanas das nossas populações e as mudanças radicais das condições de vida e de exploração da mão-de-obra não permitiram, até hoje a formação de classes sociais mais homogêneas, capazes de um enfiamento sistemático que pudesse levar a uma ordem burguesa sistemática.”(Tavares, M. C. 1999:35).

realizada pelo Observatório, a partir de dados disponibilizados pelo Denatran, mostra ainda que o Brasil terminou o ano de 2012 com mais de 50,2 milhões de automóveis e 19,9 milhões de motos. Com isso, a taxa de motorização no país (número de automóveis para cada 100 habitantes) passou de 14,2, em 2001, para 22,7 em 2011. Nas 15 metrópoles, essa mesma taxa atingiu 30,4 automóveis para cada 100 habitantes. Em algumas delas, é superior a 40 auto/100hab, são os casos de São Paulo (40 auto/100hab), Florianópolis (41,2 auto/100hab), Campinas (43,2 auto/100hab) e Curitiba (44,9 auto/100hab).

A imagem dos congestionamentos é nitidamente refletida nos números: 20% da população leva mais de 1 hora no deslocamento casa-trabalho. Um recente estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mostra que, em 10 dessas principais regiões metropolitanas, entre 1992 e 2009, ocorreu aumento no tempo médio de deslocamento casa-trabalho. Segundo esse mesmo trabalho, diversos fatores podem ter contribuído para a piora nas condições de deslocamento, entre eles o aumento da frota de veículos.

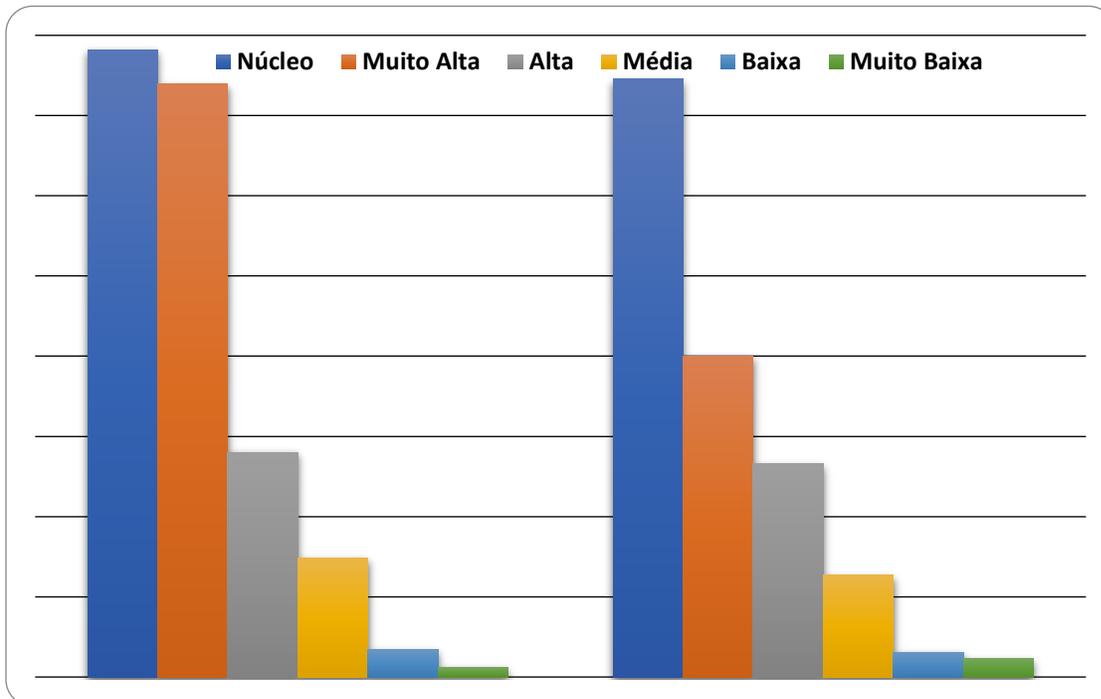
Os últimos números sobre São Paulo são impressionantes: no dia 3 de abril de 2008, o índice de congestionamento atingiu a marca 229 quilômetros. Mas, como era de se esperar, as consequências dessa irracionalidade não atingem igualmente a todos. A “São Paulo dos negócios” paira acima do inferno do trânsito, movimentando-se com a utilização da segunda maior frota particular de helicópteros do mundo, com cerca de 500 aparelhos. Enquanto os “players do mercado” circulam pelo ar, os trabalhadores enfrentam as consequências desse modelo de urbanização, buscando formas de estar próximos aos espaços onde se concentram os empregos e a renda.

Mas, além da qualidade, o problema da mobilidade também se releva os elevados preços dos transportes coletivos organizados sob o regime da concessão do poder público e que constituíram um verdadeiro feudo político nas cidades brasileiras. O vale-transporte não ameniza tal situação, pois apenas 40% da população economicamente ativa e 24% da população em idade ativa desfrutam deste benefício. No caso específico da cidade de São Paulo, desde 1994 os preços de metrô e ônibus se elevaram em 430% e 540% contra 332% de inflação.

A submissão da política urbana e de transporte à lógica privada tem como efeito conflito pela centralidade das metrópoles. Senão vejamos. No gráfico I mostrado a seguir, evidencia o incremento populacional absoluto nos diferentes espaços das metrópoles. Os núcleos

metropolitanos tiveram um incremento populacional de 1991 para 2000 de quase 4 milhões de pessoas, nesse período os municípios totalmente conturbados com núcleo (muito alta integração) também tiveram aumento considerável, de aproximadamente 3,6 milhões de habitantes, mesmo assim ainda abaixo dos núcleos; já os municípios com alta integração aumentaram em 1,4 milhão de pessoas; os demais municípios metropolitanos conjuntamente aumentaram um pouco menos de 1 milhão. De 2000 para 2010, na primeira década deste século, em todos os espaços há uma diminuição do incremento populacional absoluto, com exceção dos municípios com muito baixa integração (também pelo fato do porte populacional menor, qualquer alteração é mais significativa nesses espaços). Mesmo assim, os núcleos metropolitanos tiveram um aumento de sua população residente da ordem de 3,7 milhões de pessoas. Já os municípios com muito alta integração, que na década anterior haviam tido um incremento mais próximo ao do núcleo, aumentam em cerca de 2 milhões de pessoas. Os demais municípios apresentam incremento bem parecido, mas também com redução. Portanto, mesmo com menores ritmos de crescimento populacional, os núcleos apresentaram incremento bem maior que os demais agrupamentos de municípios metropolitanos pelo nível de integração.

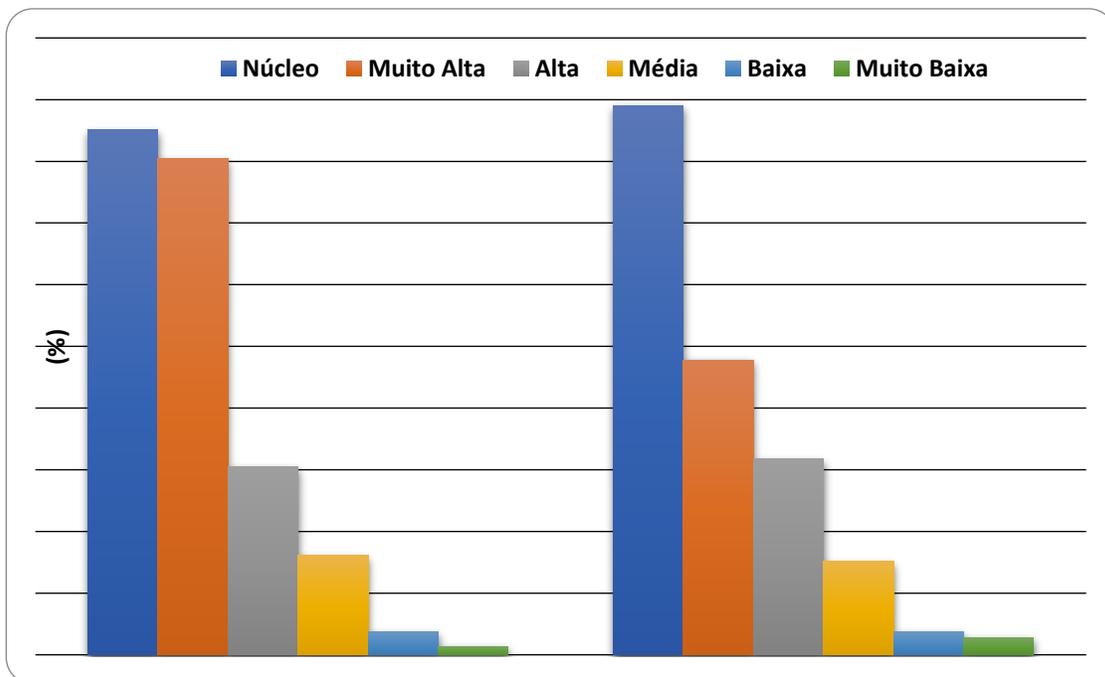
Gráfico 1 – Incremento populacional absoluto por nível de integração nas RMs – 1991/2010.



Fonte: Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.

Observando a contribuição percentual desse incremento populacional, ou seja, a fatia de participação de cada nível no conjunto das metrópoles, também se confirma a predominância dos núcleos metropolitanos – o que indica a existência de forte pressão sobre as áreas centrais das metrópoles. Tal fato quando comparamos os dados de 2000 com os de 2010, conforme transparece no gráfico 2: os núcleos mantêm sua participação no incremento populacional em torno de 17% (chegando a aumentar alguns décimos percentuais), enquanto a faixa subsequente de municípios com expressiva parcela de participação (os municípios com muito alta integração) diminui seu percentual consideravelmente nos anos 2000.

Gráfico 2 – Distribuição percentual do incremento populacional por nível de integração nas RMs (1991/2010).



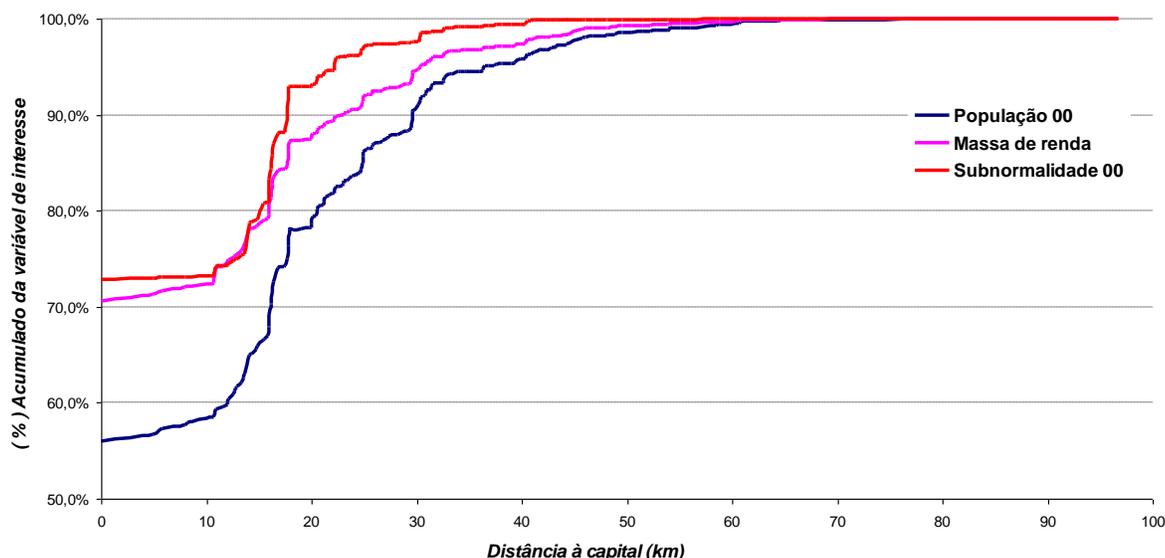
Fonte: Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.

As tendências de organização interna das nossas metrópoles combinam, portanto, movimentos complementares e contraditórias de concentração e a dispersão. Ou seja, ao mesmo tempo em que municípios da periferia apresentam maiores taxas de crescimento populacional e uma imigração expressiva de pessoas que saíram dos núcleos metropolitanos, estes, por sua vez, também apresentam um estoque e incremento populacional elevado, além de ainda concentrarem a maior parte dos postos de trabalho metropolitanos – o que ainda expressa a pressão sobre as áreas centrais, evidente especialmente pelo drama da mobilidade urbana.

A pressão pela ocupação das áreas centrais resulta da combinação das transformações do mercado de trabalho, especialmente as ocorridas nos anos 1980 e 1990 – cujo principal traço foi o crescimento da ocupação informal, transitória ou precária, especialmente no setor de serviços, e, sobretudo nos serviços pessoais e domésticos – com a reconhecida crise da mobilidade urbana e o colapso das formas de provisão de moradia. Como a renda e emprego continuam concentradas nos núcleos metropolitanos, pode-se concluir que uma das principais características da dinâmica socioterritorial nas metrópoles é o conflito pela centralidade na ocupação e uso do solo urbano.

O gráfico mostrado a seguir evidencia o resultado desta pressão em termos do crescimento das moradias precárias nas áreas mais centrais das nossas metrópoles ocorridas nos últimos anos.

Gráfico 3 – Percentual Acumulado de População, da Massa de Renda Pessoal e da Moradia em Favela, segundo à distância ao Núcleo Metropolitano (Conjunto das 15 Metrôpoles).



Fonte: FIBGE, Censo 2000 - Tabulação Observatório das Metrôpoles.

Observamos que nas 15 metrôpoles, quase três quartos dessas moradias consideradas subnormais pelo IBGE distribuem-se por um raio de até 10 quilômetros a partir dos seus Núcleos. As características destas moradias são a ilegalidade, a irregularidade, a construção em solos pouco propícios à função residencial, o adensamento da ocupação da moradia e, em muitos casos, o emprego de parcelas consideráveis da renda no aluguel.

Estas características não estão homogeneamente presentes em todas as metrôpoles, pois são altamente influenciadas pela história das formas de produção da moradia popular e do regime político de gestão do território urbano. Em São Paulo, por exemplo, as favelas apresentam maior precariedade quanto ao tipo de terreno ocupado e maior afastamento das áreas centrais. Ermínia Maricato (1996) estima que 49,3% das favelas da cidade de São Paulo estão localizadas em beira de córrego, 32,2% em terrenos sujeitos a enchentes, 29,3% foram construídas em terrenos com declividade acentuada e 24,2% em terrenos sujeitos à erosão. Os mapas de localização das favelas de São Paulo evidenciam o seu distanciamento em relação ao núcleo econômico e social da metrôpole, mas em áreas que permitem o acesso. Em compensação, os cortiços parecem constituir

estratégia de proximidade, em razão de sua localização nas áreas mais centrais. Já na região metropolitana do Rio de Janeiro, o regime urbano permite um modelo de proximidade das favelas com os bairros que concentram as moradias dos segmentos superiores da estrutura social, conforme descrito por Ribeiro e Lago (2001).

Crise da Sociabilidade Urbana

Ao lado deste conflito, as metrópoles brasileiras estão concentrando também os aspectos mais dramáticos da crise de sociabilidade, cujo lado mais evidente é a exacerbação da violência. Os dados sobre a criminalidade violenta nas metrópoles brasileiras são tão impressionantes que levaram o historiador Luiz Mir (2004) a cunhar a expressão “metrópoles da morte”: a taxa de homicídios dobrou em vinte anos; a média da taxa de vítimas de homicídio, entre 1998 e 2002, foi de 46,7 vítimas por 100 mil habitantes. Esse valor está bem acima da média nacional, que, no mesmo período, foi de 28,6. Ou seja, a incidência de homicídios nas regiões metropolitanas é quase duas vezes maior que a incidência nacional. Como é sabido, as vítimas de homicídio concentram-se no segmento dos jovens do sexo masculino. Em que pese a diminuição nos últimos anos das taxas de homicídios nas RMs de São Paulo e de Rio de Janeiro, os estudos em curso no Observatório indicam a permanência de elevadas taxas no conjunto metropolitano e da inquietante relação entre homicídios e grau de urbanização. Tais resultados têm colocado em discussão os nexos entre os processos de distanciamento territorial, social e simbólico entre as classes e grupos sociais, decorrentes da segregação residencial e da segmentação territorial das nossas metrópoles, aliados à fragilização dos mecanismos de coesão social e seus impactos na dimensão societária. (Machado, 2004a; 2004b).

Segregação Residencial e Reprodução das Desigualdades Sociais

O terceiro aspecto decorre das conexões entre a segregação residencial e os mecanismos de reprodução das desigualdades sociais. A utilização da cidade como fronteira amortizadora dos conflitos implicou na instituição de um regime dual de bem-estar, combinando as variantes “famílistico-mercantil” (Esping-Anderson, 1995) com a atuação de um Estado de bem-estar social fortemente seletivo. Foram transferidas às famílias e comunidades as principais funções de reprodução social, ao mesmo tempo em que se instaurou a mencionada política urbana perversa

de tolerância total para com todas as formas e condições de ocupação da cidade, tanto pelo capital quanto pelo trabalho. A fisionomia, a organização do território, a vida social, enfim todos os aspectos de nossa realidade urbana expressam as várias facetas desse regime de reprodução social.

O Observatório das Metrôpoles tem realizados diversos estudos que constataram a existência nos grandes aglomerados urbanos dos efeitos concentrados da crise social decorrente da mudança no modelo de desenvolvimento. Constatamos, por exemplo, que os contextos sociais conformados pelos processos de segregação residencial e segmentação territorial tem o desempenho do sistema escolar municipal. Verificamos, por exemplo, como tais contextos de precariedade do habitat urbano e isolamento das conexões com o conjunto do espaço social explicam em grande medida os baixos índices de eficácia e de equidade das escolas públicas localizadas nas metrôpoles, quando comparadas com aquelas que estão em outros municípios.⁷ Observou-se, com efeito, que os resultados educacionais (IDEB [\[i\]](#) 2005 de 1ª e de 2ª fase) nos municípios localizados nas áreas metropolitanas foram sistematicamente mais baixos do que aqueles alcançados nos municípios não-metropolitanos. Essas constatações são surpreendentes, uma vez que as metrôpoles concentram mais riqueza, renda e capacidade governamental. As diferenças são mais marcantes justamente nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Por exemplo, no Estado do Rio de Janeiro, a média de 2005 do IDEB de 1ª fase, ou seja, referente ao primeiro segmento do ensino fundamental dos municípios fora da região metropolitana foi de 4,1, enquanto nos municípios metropolitanos foi de somente 3,6. Já os resultados de 2007 foram de 4,3 e 3,8, respectivamente. As análises realizadas apontaram que a menor qualidade da educação oferecida por municípios metropolitanos estava relacionada ao menor índice de condição social apresentado por estes municípios – o índice de condição social mede as condições deficientes de moradia no que diz respeito ao saneamento, ao abastecimento de água e à coleta de lixo. As metrôpoles também apresentam taxas maiores de criminalidade, particularmente homicídios. Por exemplo, mantendo outras características dos municípios constantes, para municípios com 130 homicídios por 100.000 habitantes (média observada para municípios metropolitanos do Estado do Rio de Janeiro), o IDEB estimado é de 3,8 pontos. Para municípios que apresentam uma taxa de

⁷ Ribeiro, L.C. & Kolinsky, M. (2009). Ver também Ribeiro et ali (2010)

homicídios de 85 homicídios por 100.000 habitantes (média da taxa de homicídios em municípios fora das regiões metropolitanas no Rio de Janeiro), o IDEB estimado é de 4,0.

Por fim, outra questão central, a negligência em relação à pré-escola pode explicar a menor qualidade da educação oferecida nas metrópoles. Para um município em que as vagas oferecidas na pré-escola cobrem 20% da demanda (média da cobertura em municípios metropolitanos no Estado do Rio de Janeiro), o IDEB de 1ª fase é estimado em 4,0. Já em um município cuja cobertura da pré-escola chega a 60% (média do atendimento em municípios não metropolitanos no Estado do Rio de Janeiro) o IDEB estimado de 1ª fase é de 4,3.

A organização espacial interna de nossas metrópoles provoca também efeitos sobre as condições de acesso à estrutura de oportunidades via o mercado de trabalho. Temos verificado⁸ que existem variações consideráveis na taxa de desemprego, na fragilidade ocupacional e na remuneração dos trabalhadores conforme o contexto social do local de moradia. Em um dos estudos realizados pelo Observatório, constatamos, portanto, que adultos entre 30 e 59 anos de idade têm menores chances de estarem empregados, de conseguirem melhores empregos ou melhores rendimentos por estarem inseridos em contextos sociais de moradia de baixo status educacional em comparação com indivíduos que moram em contextos sociais de alto status, mesmo que estes indivíduos possuam as mesmas características de cor ou raça, idade e sexo.

Na Região de Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal (RIDE DF), por exemplo, as chances de um indivíduo, que reside em contextos sociais de baixo status, estar desempregado é 123% maior do que aquele indivíduo que reside em áreas de alto contexto social. Esse mesmo indicador também é elevado em metrópoles como Salvador (100%), Rio de Janeiro (88%) Natal (74%) e Goiânia (60%).

Estes resultados nos apontam para uma crise social decorrente dos efeitos da fragilização desse regime dual de bem-estar, cujos mecanismos são as transformações do mundo do trabalho e a fragilização das estruturas sociais nos planos da família e do bairro, combinados com os mecanismos de segregação residencial e segmentação territorial. A fragilização das estruturas sociais familiar-comunitárias tem ocorrido pela ação de três tendências:

⁸ Ribeiro, L.C. Q, Rodrigues, J. e Correa, F. (2010).

- A crescente incorporação à cidade dos territórios populares marginalizados via à lógica mercantil, com a constituição de mercados paralelos de moradias (sem titulação formal), de segurança pública (as milícias privadas), de serviços coletivos (*gatonet*, *gatógás*, *gatoluz*, *transportes alternativos*), fato que aprofunda a separação da população que neles mora das instituições garantidoras da coesão social via a sua incorporação aos direitos de cidadania. Estima-se que na cidade do Rio de Janeiro esta economia paralela mobilize vultosas somas. O Jornal O Globo na edição de 17 de junho, ouvindo especialistas e empresários, estimou que as atividades econômicas exploradas pelas milícias gerem um faturamento de 280 milhões de reais por ano. No *gatonet* 120 milhões, no sistema de Vans 145 milhões e *gaznet* 16 milhões.
- A difusão de uma sociabilidade violenta 2 como ordem social e suas consequências na vida coletiva prevalecente nestes territórios;
- A tendência à concentração territorial dos segmentos vivendo relações instáveis com o mercado de trabalho e seu consequente isolamento sociocultural em relação ao conjunto da cidade.

Frágil Coesão Social

Os três mecanismos se reforçam mutuamente constituindo uma sociedade urbana com frágeis laços de coesão. Esta é uma das principais marcas atual ordem urbano-metropolitana. Observamos, em nossos estudos, evidências empíricas nesta direção. Além das já conhecidas tendências ao auto-isolamento das camadas superiores em cidadelas fortificadas – conhecidas como “condomínios fechados” –, constatamos a formação de territórios concentrando uma população que vive o acúmulo de vários processos de vulnerabilização social. São bairros periféricos e favelas onde habitam pessoas que mantêm laços instáveis com o mercado de trabalho e vivem sob condições de fragilização do universo familiar – territórios que tendem a concentrar uma espécie de “capital social negativo”, segundo a terminologia de Wacquant (1998).

Em estudo realizado pelo Observatório das Metrôpoles⁹, constatamos que o risco de jovens de 17 a 24 anos ficarem em situação de “desafiliação institucional” (ou seja, sem estudar, sem

⁹ RIBEIRO, L.C.Q. (2010).

trabalhar, nem procurar ocupação) aumenta 30% se moram em bairros com forte concentração de responsáveis por domicílios que mantenham frágeis e instáveis laços com o mercado de trabalho. E que o risco de “desproteção escolar-familiar” de crianças e jovens de 4 a 14 anos aumenta de 28%.

CONCLUSÃO: a reforma urbana

“Em meio milênio de história, partindo de uma constelação de feitorias, de populações indígenas desgarradas, de escravos transplantados de outro continente, de aventureiros europeus e asiáticos em busca de um destino melhor, chegamos a um povo de extraordinária polivalência cultural, um país sem paralelo pela vastidão territorial e homogeneidade linguística e religiosa. Mas nos falta a experiência de provas cruciais, como as que conheceram outros povos, cuja sobrevivência chegou a estar ameaçada. E nos falta também um verdadeiro conhecimento de nossas possibilidades, e principalmente de nossas debilidades. Mas não ignoramos que o tempo histórico se acelera, e que a contagem desse tempo se faz contra nós. Trata-se de saber se temos um futuro como nação que conta na construção do devir humano. Ou se prevalecerão as forças que se empenham em interromper o nosso processo histórico de formação de um Estado-Nação.”
(FURTADO, 1992: 35)

As metrópoles são, portanto, ativos importantes para um projeto de desenvolvimento nacional que supere o estrutural padrão concentrador vigente até os anos 1970. Mas, elas também contêm os passivos (antigos e novos), cujas evidências mais expressivas apresentamos sinteticamente. Elas indicam prevalecerem em nossas metrópoles uma dinâmica de fragilização da coesão social destes territórios, com impactos societários no plano da Nação. O quadro social vigente nas metrópoles desencadeia, com efeito, mecanismos que limitam a diminuição durável das desigualdades e bloqueiam a necessária densificação das relações sociais. Podemos afirmar que as promessas de um padrão de crescimento inclusivo e homogeneizador da sociedade se

confrontam com a mal-estar urbano e seus efeitos desiguais. Políticas econômicas de crescimento que se orientam apenas na utilização das metrópoles em plataforma de exportação de *commodities* ou como palco da indústria global do entretenimento¹⁰ pode propiciar ciclos de expansão limitados porque condicionados a inserção volátil na divisão mundial da produção e do consumo. Estes prescindem da metrópole como espaço social e diversificado, com as suas potencialidades criativas e inovadoras. São circuitos de acumulação que demandam apenas territórios de produção ou de consumo delimitados, organizados e protegidos, podendo muito bem coexistirem com a crise social do conjunto metropolitano e seus passivos. Em nossa realidade metropolitana, isto pode significar eternizar, congelar, a dualidade do modelo urbano instaurado pela nossa industrialização subdesenvolvida.

O desafio é duplo: de um lado, construir a governabilidade das metrópoles e a política de reforma urbana que enfrente os mecanismos de des-coesão social nelas presentes. O primeiro tema implica na discussão dos seguintes temas:

a) **Reforma Política e a Governabilidade das Metrópoles.** Começemos pelo mais óbvio das razões da marcha da insensatez: a total dissociação entre o desenho da geografia política do Estado Brasileiro e as metrópoles. É imprescindível repensar o pacto federativo que inscreva das metrópoles no sistema de governo da nação. No atual quadro institucional, é pouco provável que os três níveis de governo empreendam ações de construção da governabilidade das metrópoles. O nível estadual terá pouco interesse em dotar os territórios metropolitanos de poder real, na medida em que a regra máxima é que poder somente existe se há que o detém tenha a capacidade de exercício e de acumulação de mais poder. Como disse Nibert Elias: o poder é um sistema hierárquico e quem não sobe cai. Por outro lado, não se pode esperar dos governos municipais a capacidade de empreender ações de baixo para cima na direção de um sistema cooperativo que crie instituições públicas capazes de elaborar políticas públicas estáveis e eficientes que instaurem a governabilidade metropolitana na base da cooperação intergovernamental. A lei dos Consórcios Públicos é sem dúvida uma

¹⁰ A indústria global do divertimento inclui o complexo de serviços associados ao turismo de todo o tipo, que atualmente contém os circuitos de acumulação que promovem os megaeventos como a forma mais organizada.

conquista jurídica recente da sociedade, mas ele apenas permite pensar ações cooperativas tópicas e temáticas, pois não cria uma autoridade pública com legitimidade para encarnar as funções de governança metropolitana. A Constituição de 1988 criou a figura do Município como ente federativo, mas na prática constitui um dilema político: os municípios não são suficientemente fortes para impor e negociar a cooperação com os governos federal e estaduais e, tampouco, suficientemente frágeis para serem objetos de políticas que prescindam na barganha político-eleitoral. O resultado é que a cooperação intergovernamental nas metrópoles depende do jogo da política de clientela e da sua racionalidade instrumental de curto prazo, incapaz de considerar interesses gerais. Também é necessário pensar como as metrópoles como território economicamente relevantes e socialmente fundamentais possam adquirir uma capacidade de representação no sistema política brasileiro. Prevalece no sistema político brasileiro, por diversas razões, uma dinâmica que não permitem a representação deste território na Câmara Federal e nas Assembleias Legislativas. Duas expressões deste fato: a sub-representação das metrópoles nas bancadas de deputados federais e estaduais e a representação paroquial na escala municipal e interurbana, como vem mostrando várias pesquisas realizadas pelo Observatório das Metrópoles. (Rojas, 2009; Correa, 2011; Ribeiro e Correa, 2012). É importante assinalar que estamos diante de um desafio político que é próprio do fenômeno metropolitano em vários outros países. Com efeito, a pesquisa realizada por Lefevre (2005) ao concluir um vasto balanço das experiências europeias de governança metropolitana constatou que as “áreas metropolitanas não servem de “territórios de referência para a organização política da sociedade. Nenhum setor da sociedade, até agora, identificou as áreas metropolitanas como territórios para estruturação da representativa de seus membros. Os partidos políticos, por exemplo, têm sua base de representativa no âmbito da província ou o Estado, mas não em nível metropolitano. Isto é claramente o que sucede na Europa e nos Estados Unidos” (p. 222). A atrofia política das metrópoles como fenômeno generalizado nos Estados contemporâneos resulta um complexo conjunto de fatores, que podem ser identificados em duas grandes categorias. Na primeira estariam os resultantes das forças de *rescaling of statehood* (Brenner, 2004)

produzidas pela globalização e a neoliberalização das economias nacionais. As forças e os interesses econômicos, ao se estruturarem na dialética global-local, criam novas escalas de representação nos planos supranacional, ao mesmo tempo em que buscam se articularem com as forças presentes nas instâncias municipais. Observa-se, em consequência, a crescente incompatibilidade entre a dinâmica econômica e dinâmica política constituída a partir da geografia institucional dos Estados Nacionais. As coalisões políticas tendem, neste quadro, se realizarem em arenas informais e instáveis no âmbito das quais se constroem a representação política dos interesses econômicos e os pactos em torno de políticas territoriais. A segunda categoria de fatores decorre dos efeitos da dinâmica interna das metrópoles que bloqueiam a sua constituição como espaços políticos. As metrópoles são territórios marcados por dinâmicas de fragmentação social, cultural e territorial que bloqueiam o surgimento de instituições necessárias à sua transformação em comunidade política.

- b) No médio prazo, seria virtuoso o debate das vantagens da criação de um distrito eleitoral na escala metropolitana que suscitasse a constituição da sua representação no sistema político brasileiro. Seria, talvez, um caminho para mobilizar forças em torno dos interesses metropolitanos e de enfretamento da dinâmica fragmentadora resultante do clientelismo político e do seu par representação paroquial.
- c) **Superar o quadro da fragmentação das políticas públicas setoriais.** A Marcha da Insensatez também é movida pela dinâmica da fragmentada e fragmentadora das políticas setoriais, resultado igualmente anacrônico do descompasso do desenho institucional da organização do Estado. É mais que evidente que no quadro das metrópoles, nenhuma política pública é capaz de realizar os seus objetivos isoladamente em razão das conexões entre os objetos. Não há como realizar a provisão de moradias sem articulação com as ações públicas que se realizam no âmbito do saneamento, dos transportes, da educação, etc. São muitos os exemplos de ineficácia e ineficiência das intervenções públicas pensadas e executadas na ótica da autarquia dos problemas das metrópoles para dispensar o desenvolvimento do argumento.
- d) A médio prazo poder-se-ia repensar os desenhos das políticas públicas setoriais através da incorporação da dimensão territorial na fase da formulação e implementação. Ao

mesmo tempo, poder-se-ia constituir instâncias de interações destas políticas, no estilo das câmaras intragovernamentais, que propiciasse a interlocução e coordenação das intervenções públicas nas metrópoles.

- e) ***New Deal Metropolitano***. Por último, o tema da reforma urbana. É necessário mudar o paradigma com o qual temos discutidos os problemas metropolitanos. Pelo que buscamos desenvolver no presente texto, temos que enfrentar os passivos acumulados nas metrópoles, mas também temos que pensar as ações decorrentes na ótica do desenvolvimento nacional que assegure as promessas de uma inflexão do padrão do desenvolvimento capitalista no país. Por que não pensar em um *New Deal Metropolitano*? Seria muito virtuoso no enfrentamento das ameaças de que nos fala Celso Furtado se pudéssemos desenhar um vigoroso programa de investimentos em habitação, transportes públicos eficientes e a baixo custo, saneamento ambiental, áreas de lazer, na reforma do habitat popular precário. Poderia responder aos imperativos colocados à sociedade brasileira de promover um novo ciclo de crescimento econômico, não mais fundado no efeito China e seu inevitável efeito perverso de reprimarização ou nas concessões de incentivos fiscais aos empresários para promoverem o aprofundamento de endividamento das famílias. É possível refazer sob outras bases, que promovam de fato a mudança do bem-estar urbano, os efeitos econômicos megaeventos? O mundial de 2014 deve injetar R\$ 142 bilhões na economia brasileira de 2010 a 2014, segundo o estudo Brasil Sustentável – impactos socioeconômicos da Copa do Mundo de 2014, realizado pela consultoria Ernst & Young em parceria com a Fundação Getúlio Vargas. A avalanche de recursos irá criar 3,63 milhões de empregos, além de adicionar R\$ 63,48 bilhões à renda da população. Mas, infelizmente, todos estes investimentos estão sendo projetados no estreito horizonte dos negócios urbanas, sem levar em consideração de maneira séria e consequente os objetivos da incontornável reforma urbana das nossas metrópoles.

TOTAL R\$ 955,0 bilhões

PAC Cidade Melhor

Enfrentar os principais desafios das grandes aglomerações urbanas, propiciando melhor qualidade de vida R\$ 57,1 bilhões

PAC Comunidade Cidadã

Presença do Estado nos bairros populares, aumentando a cobertura de serviços R\$ 23,0 bilhões

PAC Minha Casa, Minha Vida

Redução do déficit habitacional, dinamizando o setor de construção civil e gerando trabalho e renda R\$ 278,2 bilhões

PAC Água e Luz para Todos

Universalização do acesso à água e à energia elétrica R\$ 30,6 bilhões

PAC Transportes

Consolidar e ampliar a rede logística, interligando os diversos modais, garantindo qualidade e segurança R\$ 104,5 bilhões

PAC Energia

Garantir a segurança do suprimento a partir de uma matriz energética baseada em fontes renováveis e limpas. Desenvolver as descobertas no Pré-Sal, ampliando a produção R\$ bilhões 461,6

BIBLIOGRAFIA

BAIROCH, P. *Cities and Economic Development. From the Dawn of History to the Present.* The University of Chicago, Chicago, 1988.

BRENNER, N. (2004) *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, New York, Oxford University Press, 2004.

CORRÊA, Filipe Souza. *Conexões eleitorais, Conexões territoriais: as bases socioterritoriais da representação política na metrópole fluminense.* Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

DINIZ, C. C. (2006) *Dinâmica Espacial e Ordenamento do Território.* Convênio CEPAL/IPEA. Projeto: Brasil: o estado de uma nação, 2006.

FARIA, V. (1991). Cinquenta anos de urbanização no Brasil. In: *Novos estudos Cebrap*, no 29, março, p.98-119.

JACOBS, J. (1969). *La economía de las ciudades.* Barcelona Ediciones Península.

_____. (1986) *Cities and the Wealth of Nations.*

FURTADO, C. (1992) *Brasil: a construção interrompida.* Rio de Janeiro: Paz e Terra.

LEFÈVRE, C. (2005) *Governabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas.* In: *La Governabilidad de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina y el Caribe.* Washington, D.C.: Taller Internacional, Dic. 2005. Disponível em: <http://www.iadb.org>.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2009). *Hierarquização e identificação dos espaços urbanos.* Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2013). *Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU).* Disponível em: <https://ibeu.observatoriodasmetrosoles.net.br/>.

STORPER, M. & VENABLES (2005). *O burburinho: a força econômica da cidade,* IN DINIZ,

C.C. & LEMOS, M.B. Economia e Território, Editora UFMG, Belo Horizonte, 2005.

RIBEIRO, L. C., KOLINSKY, M. C (2009) Efeito metrópole e acesso às oportunidades educacionais. *EURE (Santiago)* [online]. 2009, vol.35, n.106 [citado 2013-09-26], pp. 101-129 . Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612009000300006&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612009000300006>.

RIBEIRO, L.C. Q, RODRIGUES, J. E CORRÊA, F. (2010) Segregação Residencial E Mercado de Trabalho nos Grandes Espaços Urbanos Brasileiros, Cadernos Metr pole, número 20, Vol. 12

RIBEIRO, L. C. Q et alii (2010) Desigualdades Urbanas e Desigualdades Escolares, Observatório das Metr pole/ Letra Capital, 2010.

_____ (2010). Desigualdades de oportunidades e segregat o residencial: a metropoliza o da questão social no Brasil. Cadernos CDRH vol.23, no.59, p.221-233. ISSN 0103-4979.

RIBEIRO, L.C. Q. e CORREA, F. (2012) Cultura política, cidadania e representa o na *urbs* sem *civitas*: a metr pole do Rio de Janeiro, Revista Brasileira e Sociologia.

ROJAS, N. (2009) Geografia política das elei es congressuais: a dinâmica de representa o das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil, Cadernos Metr pole, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 367-384.

TAVARES, M. C. (1985) "Império, território e dinheiro", In FIORI, J. L. (Org.). Poder e dinheiro - uma economia política da globaliza o. Petrópolis/RJ: Vozes: 27-54.

TOLOSA, H. (1991) Pobreza no Brasil: Uma Avalia o dos Anos 80. In: VELLOSO, J. P. Reis (org.). A Questão Social no Brasil. São Paulo: Nobel, pp. 105-136.

VELTZ, P. (1996) Mundializaci n, ciudades y territorios. La economía de archipi lago. Barcelona: Editora Ariel, S.A., 1996.

_____ P. (2002). Firmes et territoires. Je t'aime moi non plus. Seminario Entrepreneurs, Villes et Territoires. Paris,  cole de Paris du Management, 2002. Disponível em http://www.ecole.org/seminaires/FS4/EV_03/EV_090102.pdf