

Editorial

SÃO PAULO E SEUS TERRITÓRIOS URBANOS CONTEMPORÂNEOS

Regina M. Prospero Meyer
Editora Invitada

Este número monográfico da Revista Iberoamericana de Urbanismo - riURB - dedicado à metrópole de São Paulo foi organizado com objetivo de apresentar um conjunto de perspectivas, abrangentes e setoriais, relacionadas com o seu atual estágio de desenvolvimento urbano. Com esta iniciativa riURB procura ampliar o quadro de informações e análises que facilitem cotejamentos e trocas de experiências e reflexões entre a maior metrópole brasileira e aquelas que integram o amplo bloco urbano ibero-americano. Busca-se assim estimular a aproximação de São Paulo, com as demais metrópoles latino americanas com as quais possui muitas analogias, assim como com aquelas cuja origem geográfico-continental e cultural cria nexos valiosos.

Compor este número temático sobre uma metrópole com as características e a complexidade que São Paulo apresenta hoje, impôs opções. O critério predominante foi o de buscar a faceta contemporânea da metrópole. Procurou-se, através dos artigos, abranger as questões mais relevantes da conjuntura atual. No entanto, é preciso sublinhar que o compromisso com a atualidade não implica deixar de abrir espaço para a evolução histórica de suas questões urbanas.

Num segundo nível privilegiou-se os aspectos situados no campo específico do urbanismo e do planejamento territorial e urbano. Isso não quer dizer que a metrópole de São Paulo seja, reconhecidamente, uma metrópole na qual tenha se acumulado, ao longo de sua história, um exemplar padrão de urbanização; ou, menos ainda, que seu atual panorama urbano seja resultante de um eficiente processo de planejamento. Ao contrário, recrimina-se a sociedade, mas sobretudo, o poder público em seus três níveis de responsabilidades, por ter tolerado que a metrópole tenha alcançado sua atual condição urbana sem que as políticas públicas, o planejamento urbano e o urbanismo, tenham tido uma efetiva participação no processo. Cresceu sem planos! Esta é uma afirmação recorrente que exprime ao mesmo tempo um lamento e uma denúncia.

Crescer e desempenhar convenientemente todos os papéis que têm se caracterizado a industrialização dos países periféricos dentro do capitalismo central foi, talvez, a única meta no período da industrialização monopolística, situado entre as décadas de 1930 e 1960. Ao longo do processo no qual o território paulistano tornou-se o maior centro industrial nacional e latino-americano, acumularam-se atributos urbanos sócio-espaciais tão contraditórios que hoje ameaçam comprometer a sua indiscutível e ao mesmo tempo frágil força econômica.

De acordo com dados do IBGE de 2014, o Município de São Paulo, que é o município sede da metrópole atingiu a marca dos 12 milhões de habitantes, e a Metrópole Paulistana chegou aos 21 milhões em 2014. Na categoria de macrometrópole, primeira de sua categoria no hemisfério sul, a Macro Metrópole Paulista (MMP), reúne 173 municípios, gerando um *continuum* territorial urbano onde vivem 41 milhões de habitantes. Ocupa uma área de 31,5 mil quilômetros quadrados e engloba as regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas, Baixada Santista, Vale do Paraíba e Litoral Norte, além da aglomeração urbana de Jundiaí. Esse imenso território urbanizado é hoje uma síntese da condição metropolitana nacional, pois estão ali concentrados os elementos propiciadores de desenvolvimento e produção de riqueza; e, em contrapartida, abriga as maiores disparidades sócio- econômicas do país. Sua força econômica se expressa no PIB que corresponde a 18% do nacional e, sua pobreza se estampa no índice de 14,3% da sua população vivendo em situação de precariedade do ponto de vista do padrão de moradia.

O lugar ocupado pela metrópole de São Paulo nos rankings que classificam as aglomerações urbanas mais populosas do planeta varia de acordo com as entidades promotoras das avaliações. No entanto, apesar das divergências, São Paulo tem figurado entre as dez primeiras posições. Os gráficos e quadros estatísticos que elencam as maiores aglomerações urbanas mundiais utilizam a categoria *megacidades* para classifica-las. O parâmetro utilizado é estritamente demográfico: o fundamento é a presença de mais de 10 milhões de habitantes vivendo numa ou mais regiões metropolitanas vizinhas. Assim, para avaliar o processo de urbanização contemporâneo de São Paulo, a dimensão populacional é, sem dúvida, um dado decisivo. No entanto, a ele estão associados outros conteúdos urbanos que mencionaremos a seguir e cujo enfrentamento exige análises inovadoras que apontem as questões contemporâneas e, a partir delas as proposições capazes de intervir efetivamente nos processos estabelecidos.

Desde o início da década de 1980 ficou patente que a metrópole de São Paulo apresentava sinais de que um processo de transformação urbana estava em andamento e que este se associava à entrada em cena de uma rápida reestruturação produtiva. Tal processo foi se concretizando de forma intensa, em várias frentes e na década de 1990 mostrou-se plenamente instalado. Hoje não temos como avaliar se as análises que fizemos naquele primeiro momento foram produzidas a partir de intuição perceptiva e deduções embrionárias, pois os dados só vieram mais tarde. Tais análises estavam influenciadas pela teorização e pesquisas já desenvolvidas em outros contextos nos quais o processo de reestruturação, já havia produzido um quadro mais completo, a ponto de já ser identificado como um ciclo urbano e produtivo *pós-fordista*.

Um mote, inicialmente visto como retórico, propunha que a partir do início do processo de reestruturação produtiva as metrópoles passavam a ser vistas como “riqueza das nações”. No caso

de São Paulo tal afirmação mostrou-se contraditória quando a sua realidade sócio-espacial era encarada de frente. Pois, se por um lado a enorme mancha urbana contínua que corresponde à organização espacial da Macrometropole Paulista (MMP), composta, como vimos, por 173 municípios, onde viviam em 2010 cerca de 30 milhões mil habitantes, correspondia naquele mesmo período a cerca de 26,45% do total do PIB brasileiro, por outro registrou-se no mesmo período um contingente de 3.800.237 moradores vivendo em assentamentos precários.

Estes traços do processo paulistano e paulista que acompanhou a reestruturação territorial e urbana, não se distinguiram muito daqueles observados em outras metrópoles. Caracterizava-se por uma acentuada descontinuidade territorial combinada com uma redistribuição difusa de novos trechos urbanos que desempenhavam funções variadas, desde *novas centralidades*, condomínios residenciais fechados, condomínios industriais, construções de grande porte destinadas às atividades de logística, todas elas mordendo os territórios agrícola. E, como já foi bastante analisado, tal processo foi conduzido pela ação conjunta de dois padrões de transformação territorial que atuaram de forma concomitante: a *fragmentação territorial* e a *dispersão funcional*.

No caso de São Paulo, é preciso sublinhar, os traços da categoria universal - *cidade industrial* –se consolidaram com muitas particularidades. Aliás, a mesma observação poderá ser feita sobre todas as *cidades industriais* espalhadas pelo mundo, quando estudadas de forma cuidadosa. Por isso mesmo, a descrição dos aspectos urbanos mais recorrentes que, em tese, padronizavam as denominadas *cidades industriais*, criando um verdadeiro paradigma, resultou na construção de muitas simplificações e, conseqüentemente, de equívocos. Uma *metrópole industrial* situada em um país *em desenvolvimento*, ou seja, na *periferia do capitalismo*, como eram então classificados os países que não pertenciam ao quadro das economias centrais, deveria produzir, de acordo com o paradigma, processos urbanos específicos, confirmando a cada etapa de sua evolução que não seriam ali reproduzidos de forma cabal todos os padrões urbanos de suas congêneres situadas no mundo desenvolvido. Tal questão, inequívoca, ganha importância na conjuntura atual, pois as *megacidades* da economia globalizada, tal como ocorre com São Paulo, ao se tornarem atores essenciais da reestruturação produtiva, criaram *modelos e padrões de urbanização* a partir de suas especificidades geográficas e históricas. Assim, independentemente, de sua localização relativa no quadro geral que compõe a grande rede que comanda o atual ciclo produtivo do capitalismo globalizado.

O papel desempenhado por São Paulo no interior deste quadro geral da estruturação da economia globalizada não pode mais ser visto apenas como *dependente*, como ocorreu na etapa industrial fordista: hoje seu desempenho é *instrumental*. Assim como todas as metrópoles que compõe a *grande rede*, São Paulo desempenha papel estrutural. Pois, independentemente de seu estágio de desenvolvimento econômico e social, a metrópole é hoje um ponto de articulação, um *hub* dentro da grande máquina global. A exigência primordial dirigida às metrópoles no interior deste novo enquadramento é modernizar o seu território de forma a garantir a sua participação no desenvolvimento do grande capital transnacional contemporâneo.

Em função de todas essas questões acreditamos que as tendências da urbanização contemporânea devem ser particularizadas quando nos debruçamos sobre uma metrópole com as características de São Paulo, na qual a avaliação das especificidades é indispensável. Mas, como foi dito, são as análises feitas em *perspectiva histórica*, considerando os traços da sua evolução urbana, de suas

características geográficas latino-americanas, do grau e tipo de inserção no quadro da economia globalizada, que refinam as análises e fornecem as informações mais sólidas para a elaboração de políticas públicas, de planos e projetos de escala metropolitana.

As análises oferecidas pelos artigos que compõem este número temático testemunham a necessária e bem-vinda renovação das abordagens das questões urbanas, urbanísticas, de planejamento e de produção de infraestruturas. O conjunto de autores que os elaboraram, embora não configure uma equipe de trabalho no sentido institucional, são todos profissionais liberais de formação, atuando na academia, em escritórios privados, no poder público, comprometidos com a avaliação e a formulação de proposições voltadas a produção de políticas públicas. Há, em cada um dos artigos, o compromisso de abrir frentes de trabalho para a efetivação de programas, projetos e políticas públicas e ações comprometidos com os processos que garantam sua concretização.

O artigo “São Paulo e suas escalas de urbanização” de Regina M. P. Meyer, Roberta F.P. Galvão e Marlon R. Longo, busca identificar a continuidade dos processos de expansão territorial da cidade, em seguida da metrópole e hoje da macrometropole paulista. O texto percorre os padrões de urbanização que regeram os três ciclos visando indicar os atributos urbanos do ciclo atual. Conceitos tais como *redes urbanas*, *centralidades* e *urbanização extensiva*, conduzem a análise do território agora denominado, ainda não de forma definitiva como *pós-metropolitano*. O exame desta realidade urbana conduz à proposição de que estamos diante de um *território em movimento*, cujas características físicas e funcionais deverão nortear os projetos urbanos a serem desenvolvidos para atender as demandas inscritas nesta nova escala urbana cotidiana.

Marta D. Grostein, no seu artigo “Periferias metropolitanas em nova escala: um novo ciclo da urbanização de São Paulo” aborda as permanências e distinções presentes hoje no quadro físico-territorial das periferias metropolitanas e pós-metropolitanas. O fulcro de sua análise são as dinâmicas territoriais que estão gerando o território *periurbano*, associado ao processo de *urbanização extensiva* contemporânea. No texto a autora procura enfatizar as dinâmicas que marcam a transição do padrão *periférico metropolitano*, instalado no período de industrialização da cidade e da metrópole e, a entrada em cena de dinâmicas urbanas novas que estão promovendo uma disputa de caráter sócio-econômico em torno da ocupação dos espaços periféricos, agora muito ampliados em função das dinâmicas inerentes à *urbanização extensiva*.

Numa chave distinta o artigo “A macroárea de estruturação metropolitana de São Paulo: o projeto urbano como instrumento de transformação do território” de Fernando de Mello Franco, Carolina Heldt D’Almeida e Giselle Kristina Barbosa Mendonça, oferece uma importante contribuição ao trazer para o primeiro plano da análise e discussão do futuro urbano de São Paulo, a identificação de um território constituído por predefinições geográficas e em seguida históricas, através da cumulação de sistemas técnicos infraestruturais aportados ao longo de sua ocupação. Ao definir as planícies fluviais da Bacia de São Paulo como *territórios estratégicos de estruturação metropolitana* os autores oferecem uma perspectiva de análise e intervenção urbana de caráter multiescalar e multisetorial baseada na identificação de setores urbanos definidos de forma abrangente e local do ponto de vista urbano e territorial. O instrumento analisado no artigo como propiciador desta ação que transcende o âmbito municipal e caminha para a dimensão metropolitana, na qual se insere o território identificado é a Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM).

Com um recorte bastante específico, o artigo “Intervenção urbana e financiamento: a experiência de São Paulo na recuperação de mais valias fundiárias” de Camila Maleronka trabalha no interior de uma questão decisiva para todas as ações relativas ao desenvolvimento urbano no seu sentido mais amplo. O artigo se organiza a partir do contraponto entre a ação limitada do setor público, sempre mergulhado na insuficiência de recursos frente às demandas, e a atuação potencialmente ilimitada do setor imobiliário. Esta relação remete a um tema clássico da teoria da economia urbana, sobretudo, de cunho marxista. Neste sentido a autora incorpora e transcende a discussão teórica. Seu objetivo é avaliar o *estado da arte* das políticas públicas de *recuperação de mais-valias imobiliárias* a partir da experiência recente vivenciada no município de São Paulo através de dois instrumentos urbanísticos – a Outorga Onerosa do Direito de Construir e, as Operações Urbanas Consorciadas financiadas com os certificados de Potencial Construtivo. Embora o estudo de caso que serve de base para a tese desenvolvidas no artigo seja de âmbito municipal, sua reflexão contribui de forma muito efetiva para o encaminhamento e viabilização de projetos urbanos intersetoriais e em outras escalas.

O artigo “Desafios e oportunidades na construção de redes de centralidades multifuncionais e de compacidade urbana na reestruturação territorial de São Paulo” de Carlos Leite, Marlon R. Longo e Mariana Guerra, está centrado nas oportunidades que se abrem para os projetos urbanos diante reestruturação territorial da metrópole de São Paulo. A partir da importância adquirida pelo conceito/estratégia de *adensamento urbano* associado a *multifuncionalidade*, o artigo se centra nos projetos multisetoriais que articulam desenvolvimento urbano e transporte de massa. A abordagem escolhida pelos autores ganha ainda maior interesse quando a discussão conceitual inicial é dirigida para a análise do recentemente aprovado Plano Diretor Estratégico (2014), de âmbito municipal.

Dentre as reflexões apresentadas no conjunto dos artigos deste número temático, um se distingue pela forma de abordagem das transformações a serem efetivadas no território metropolitano e macrometropolitano. Construído a partir da trílice organização político-institucional-administrativa destes territórios, o texto “Nova escala de planejamento, investimento e governança na macrometropole paulista” de Rovena Negreiros, Sarah M. Monteiro dos Santos e Zoraide A. Itapura de Miranda representa uma postura inovadora diante dos novos desafios que se apresentam para a efetivação de ações, políticas públicas e projetos conduzidos pelo poder público. Trata-se de um artigo importante na medida em que explora de forma clara e informada um conjunto de variáveis muito complexas sem se perder em proposições distantes do próprio arcabouço institucional nos quais se organizam esses territórios. A sua conclusão encerra uma clara proposição para a governança metropolitana ao reafirmar que o poder público possui a responsabilidade de criar instancias de gestão de planejamento urbano capazes de acomodar os diferentes níveis institucionais e que, simultaneamente, devem gerar um espaço institucional, privilegiado, onde deverá se estabelecer o diálogo com a sociedade, com atores públicos e privados, visando a efetivação das ações propostas nos planos e projetos.

Uma observação importante que nos põe diante da realidade urbana contemporânea de São Paulo diz respeito ao tratamento dispensado às suas infraestruturas. Depois de permanecer por muito tempo isolada das demais questões urbanas, segregada no universo da lógica técnica, sua abordagem tem se mostrado essencial para a definição de políticas públicas urbanas, sobretudo

metropolitanas. É com esta renovada abordagem que Ricardo de Toledo Silva desenvolve seu artigo “Águas e Saneamento na Macrometrópole Paulista. O desafio da integração de escopos”. Com ênfase na gestão integrada das águas urbanas o autor incorpora à questão técnica as escalas e os alvos que determinam as políticas urbanas presentes na Região Metropolitana de São Paulo. Acentuando a premente necessidade de unificar o uso sustentável de recursos hídricos visando riscos de falha dos serviços a eles relacionados. No seu arremate o artigo assume a dimensão propositiva indicando que os programas e obras devem, necessariamente, articular os sistemas de meio-ambiente e de planejamento e gestão regional e urbana, considerando os horizontes territoriais e funcionais que a *urbanização extensiva* implica.

Em meio a toda essa informação objetiva, conceitual e propositiva, com foco em São Paulo cidade-metropolitana, a *imagem* no sentido artístico do termo, isto é, como uma interpretação da realidade, torna-se um aporte indispensável. É esse o papel dos dois ensaios fotográficos que compõem esse número temático sobre São Paulo. Estão ambos muito distantes de uma função meramente ilustrativa dos temas e situações descritas nos artigos. A *interpretação* do universo urbano de São Paulo percorre nestes dois ensaios cursos distintos.

O conjunto de imagens produzido pelo fotógrafo Nelson Kon lê a metrópole através de ângulos específicos que são ao mesmo tempo abrangentes e singulares. Através do distanciamento propiciado pelo registro aéreo ele assinala trechos circunscritos de imensas infraestruturas urbanas. Mesmo insistindo não ser um fotógrafo autoral, a precisão de suas imagens pautadas em demandas, indicam partidos para as análises e para os projetos urbanos.

A metrópole que surge no ensaio do fotógrafo Tuca Vieira é fruto da interação entre o estático universo construído – em *pedra e cal* – e a vida urbana. A força das imagens vem, justamente, em mostrar que a sua *interpretação* da metrópole, por meio dos *lugares* fotografados, depende da presença desta relação. Os dois elementos da equação – a cidade e a sua população em atividades variadas – não são autônomas. Para bem explicitar a sua narrativa o enquadramento elimina, muitas vezes, o primeiro plano. Assim, cidade e morador ficam fundidos numa mesma perspectiva.

Estas são as contribuições dos autores deste número temático. Esperamos, que de alguma forma, alcançamos o objetivo desta publicação. Somos todos gratos à revista Iberoamericana de Urbanismo – riURB – pela oportunidade de apresentar aos seus leitores uma abordagem da metrópole de São Paulo no momento em que as transformações urbanas em curso necessitam incorporar novas reflexões.