

Universidade de São Paulo
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Departamento de Projeto

Fortalecimento das centralidades e diminuição da fragmentação espacial

Monografia referente à disciplina
AUP 272 – Organização Urbana e Planejamento,
ministrada pelos professores Andreína Nigriello,
Csaba Deák, Klára Mori e Nuno Fonseca.

G24

Aline Klimas 5402140
Giovanna Araújo 5403381
Juliana Gushi 5402352
Marilia Castilho 5402373
Paula Romagnoli 5402122
Rita Wu 5339042

São Paulo
2007

Introdução

Conseqüência de todo processo de ocupação da cidade é o agravamento de antigos problemas e o surgimento de novos em decorrência dos antigos. Os bairros que antes eram ocupados por aqueles que não tinha como morar na área estruturada da cidade, hoje se consolidaram e passam por um forte processo de substituição do padrão de renda, e a população mais pobre é expulsa para periferias.

Enquanto isso, nos bairros mais periféricos, a população sofre graves problemas de inserção urbana e social. A ausência de infra-estrutura e serviços na região isola essa população do resto da cidade e o aumento da construção de conjunto habitacionais de interesse social nessas áreas agrava ainda mais o problema.

No presente trabalho vamos tratar um pouco sobre o processo de periferização da RMSP e qual a nossa proposta para tentar apaziguar tal processo.

A periferia surge como um produto do processo de diferenciação dos investimentos em infra-estrutura pelo Estado. A população mais pobre é atraída para as terras mais distantes por causa de seu baixo custo. Enquanto isso a cidade formal recebe a maior parcela dos investimentos do Estado. Sua terra se torna cada vez mais cara e conseqüentemente cada vez mais inacessível, ocasionando a expulsão da população de baixa renda dessas regiões, esta que vai em direção à periferia. “Delineia-se assim, um espaço físico-social na periferia da cidade, determinada por uma ordem político-administrativa-social, próprias do subdesenvolvimento” (SAITO).

Essa fragmentação do espaço na RMSP surge de um processo de diferenciação na formação da metrópole. Fica claro ao longo da história que a cidade cresceu de acordo com os interesses de uma pequena elite, sendo a periferia resultado do processo de formação do espaço financiado pelo próprio Estado na sua construção.

A chegada de serviços urbanos, como abastecimento de água, energia e esgoto têm pouca influência se comparado com o melhoramento do acesso a tais regiões, mas ainda assim, os serviços de saúde, educação, áreas de lazer e cultura ainda se mostram ausentes.

Essa dinâmica de produção do espaço somente faz crescer a desigualdade e a segregação sócio-espacial. O Estado em quase nada intervém para diminuir os impactos desse crescimento e nada tem feito para evitar tal processo. O que ocorre é justamente o inverso, o Estado controlado pela elite apenas agrava essa situação e

perpetua o crescimento da desigualdade nos espaços urbanos, uma urbanificação deficiente.

As carências em serviços alimentam a especulação, pela valorização das diferenças das diversas frações do território urbano. A organização dos transportes obedece a essa lógica e torna ainda mais pobres os que devem viver longe dos centros, não apenas porque devem pagar caro seus deslocamentos como também o serviços e bens são mais dispendiosos na periferia.

Centralidades

“O espaço intra-urbano, ao contrario, é estruturado fundamentalmente pelas condições de deslocamento do ser humano, seja enquanto portador da mercadoria força de trabalho – como no deslocamento casa/trabalho -, seja enquanto consumidor – reprodução da força de trabalho, deslocamento casa-compras, casa-lazer, etc. Exatamente daí vem, por exemplo, o enorme poder estruturador das áreas comerciais e de serviços, a começar pelo próprio centro urbano. Tais áreas, mesmo nas cidades industriais, são as que geram e atraem maior quantidade de deslocamentos (viagens), pois acumulam o deslocamento da força de trabalho – os que ali trabalham – com os consumidores – os que ali fazem compras ou vão aos serviços.” (VILLAÇA, 2001, p.20)

A área central e os bairros centrais possuem características específicas, seja pela configuração físico-morfológica histórica, seja pela trajetória da cidade de São Paulo como metrópole nacional e como cidade mundial no presente. Essas áreas centrais ocupam historicamente uma posição central na configuração policêntrica, decorrentes de suas origens no período colonial, radial-*concêntrica* (Plano de Avenidas, 1930) e na sua estruturação metropolitana recente (PDDI- Plano Diretor Integrado de Desenvolvimento -1971), sendo deste ultimo plano surgem as leis de zoneamento que eram utilizadas até 2004, depois sendo estas substituídas pelo Plano Diretor.

Essas antigas centralidades desempenharam e ainda desempenham papel de concentração de prestação de serviços, escritórios, comércio e entretenimento, que ao longo do tempo dividiram importância com as novas centralidades representadas pela concentração de serviços terciários mais ou menos especializados, shoppings centres e corredores de serviços e comércio. As antigas centralidades, por realizarem a conexão entre centro e periferia, ficaram cada vez mais associadas aos meios de transporte coletivo, enquanto as novas centralidades surgem associadas a uma acessibilidade preferencial do transporte individual.

Essas centralidades antigas, as quais tentaremos resgatar, fortificar e estimular, desempenham papel de nós de articulação dos transportes e da intermediação da acessibilidade da mão de obra que reside nos bairros mais distantes. Verifica-se, no entanto, algumas iniciativas para tentar recuperar essas áreas centrais periféricas, que ocorrem com maior frequência onde a população possui uma representação política mais efetiva, e prefeituras mais atuantes como são os casos formados por municípios da região metropolitana de São Paulo, especialmente aqueles com maior desenvolvimento econômico, como Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul. Essas centralidades mais antigas, que apresentam sinais de requalificação, ainda são minorias predominando a precariedade ambiental. Nota-se que as melhorias com o sistema de transporte podem e devem potencializar a requalificação destas áreas centrais.

Apesar do processo de fragmentação, as novas centralidades que preponderantemente seguem a lógica da mobilidade do transporte individual, portanto associadas à população de maior poder de compra, as antigas centralidades reapresentadas pelos núcleos históricos, continuam a abrigar atividades comerciais, associadas às populações dos bairros mais pobres. Isso pode ser comprovado no centro principal (o histórico) da cidade, como nos subcentros municipais (Penha, Santana, Lapa, Pinheiros e Santo Amaro) e os centros metropolitanos (Guarulhos, Perus, Osasco, Taboão da Serra, Itapeverica da Serra, Diadema, São Bernardo, Santo André, Mauá, Ferraz de Vasconcelos, Poá, Itaquaquetuba, Suzano e Mogi das Cruzes, entre outros municípios conurbados).

Desse modo, é possível perceber como a antiga concepção de centro, em contraposição à periferia não tem dado conta de explicar o quadro atual. Poderíamos dizer que os centros estão sendo utilizados intensamente pela periferia, ou que a periferia se articula com as múltiplas centralidades, em especial as mais antigas, em grande parte abandonadas pelas camadas mais abastadas da população.

O fortalecimento destas centralidades também não aumentaria a fragmentação espacial, como pode-se pensar. Isso não ocorre porque não estamos tratando de centralidades político-administrativas e muito menos das centralidades das elites ou centralidades financeiras ou “novas centralidades”, como o caracterizado pelas regiões do Centro Histórico, da Avenida Paulista, Avenida Faria Lima ou Avenida Luiz Carlos Berrini/Marginal Pinheiros (vetor sudoeste).

Centralidades como localização e não como tentativa de fazer com que o poder local ganhe mais força do que o poder regional. É no mesmo sentido que Meyer

chama de pólos de mobilidades metropolitana, que são “localizações urbanas precisas distribuídas no território metropolitano, nos quais se articulam as funções urbanas, locais e metropolitanas, associadas ao transporte público de massa. (...) A emergência de um pólo metropolitano está, portanto, intimamente associada a dois aspectos relacionados com o transporte público de massa: a presença de todos os modos de transporte público e a garantia de uma articulação funcional e territorial de escala metropolitana” (MEYER, 2004, p. 164). Assim poderíamos dizer que esses pólos se distinguem de outras formas de agregação de funções e de coesão territorial, pois são o antídoto para a dispersão funcional e a descontinuidade territorial.

A tentativa de entender a geografia da metrópole contemporânea globalizada com todo o processo e conceito de centralidade, expansão do centro, descentralização ou qualquer que seja o termo utilizado pelos vastos autores que abordam o tema. Centralidades porque nessas regiões “realiza-se com maior ou menor grau, a densidade dos contatos face a face que marcam a vida pública moderna, constituída por múltiplas dimensões como encontro e a sociabilidade, a mediação de distintos conflitos, a tolerância de diversidade sociocultural, as manifestações políticas etc., que ganham nesses espaços a expressão mais acabada” (FRÚGOLI JR., 2000, p.42).

Qualquer proposição a ser feita deve-se ter cautela já que o problema é que muitas vezes uma forte intervenção urbanística acaba por criar o processo inverso, ou seja, ao invés de contribuir para a diminuição da desigualdade e fragmentação espacial ela acaba se adequando a nova ordem econômica, atendendo demandas da elite, na busca de soluções pontuais e locais. Harvey aponta a *gentrification* onde normalmente as áreas revitalizadas passam a ser habitadas por grupos sociais de maior poder aquisitivo gerando novamente, como outros exemplos o processo de afastamento e/ou exclusão social. O que queremos é fortalecer e propiciar o aparecimento núcleos de forma inversa, na tentativa que isso não aconteça.

Frúgoli Jr. coloca que a revitalização das áreas centrais está conectada também ao surgimento dos subcentros em um contexto multipolar, de onde gera principalmente do ponto de vista econômico, uma competição com os outros centros, tornando a questão de centralidade, no processo de expansão metropolitana, ainda mais complexa, onde, em alguns casos, os subcentros mantêm a relação de complementaridade, mas em outros, numa competição mais acirrada existe o almejo de se tornarem “novos centros”. O surgimento de subcentros ou a configuração de um contexto multipolar, dentro do qual o centro tradicional passa a competir com os demais, principalmente do ponto de vista econômico. O processo de expansão metropolitana, portanto, torna a questão da centralidade ainda mais complexa. Em

alguns casos os subcentros guardam estas relações de complementaridade com o núcleo central, mas passam muitas vezes a competir economicamente de forma mais acirrada com o centro tradicional.

Propomos, portanto, o fortalecimento das centralidades, estas entendidas como locais onde a concentração local de serviços e infra-estrutura é maior, centralidades intra-urbanas, como coloca Villaça, ou então, as antigas centralidades, para outros autores. Assim, o espaço regional como seria um somatório dos espaços intra-urbanos. Tais localidades organizariam funções e atividades no território, estruturando-o, principalmente por ampliar a mobilidade e criar acessos a outros setores. Partimos do princípio que a mobilidade e a acessibilidade urbana são as funções com maior potencial de agregar e relacionar setores urbanos segregados do ponto de vista social, dispersos do ponto de vista funcional e descontínuo do ponto de vista espacial. A organização espacial com a diminuição de sua fragmentação viria com uma infra-estrutura de transportes cuja eficiência repousa na sua capacidade de integrar as atividades dispersas no território metropolitano e criar fortes e eficientes pólos articuladores locais capazes de garantir a integração sócio-espacial da população metropolitana. Reforçamos mais uma vez que é apenas o sistema viário que é capaz de conectar, ligar fisicamente as localizações, e, portanto, somente a partir de um sistema viário e de transporte integrado e eficiente, principalmente pautado em um sistema rápido de massas, é que teremos a ligação espacial, a diminuição da diferenciação e da fragmentação territorial, como proposto pela equipe.

A partir destes pontos nodais, as centralidades, é que teríamos a integração. Propomos primeiramente o fortalecimento no nível intra-urbano e posteriormente metropolitano, na tentativa de forçar o poder público a servir tais localizações com a infra-estrutura, como já explicado, e, portanto um processo inverso.

Além do PUB, que será mais bem analisado mais adiante, o **PITU 2020** também é bastante ilustrativo nesse processo, pela tentativa de integração por um transporte de alta capacidade sobre trilhos, que deverá integrar as linhas ferroviárias de trens com as do metrô, semelhante ao proposto pela equipe, a partir do fortalecimento dos pólos, nas regiões periféricas, que se tornariam pólos de mobilidade metropolitana, como chama Meyer. Ou seja, na tentativa de diminuir o atual processo de segregação e fragmentação espacial, a situação da periferia, a criação de novas centralidades ligadas à conexão de um sistema viário integrado possibilitaria um processo de homogeneização espacial. Seriam centros de polarização, localizados nos entroncamentos da rede viária, ou seja, na conexão, principalmente de um sistema sobre trilhos de grande capacidade.

Infra-estrutura

A respeito das maiores deficiências e concentrações de infra-estrutura pelo território, procurou-se analisar as contradições do cenário metropolitano criadas pelas demandas urbanas da atual fase do capitalismo, em contraposição ao legado deixado por sua fase industrial. Entende-se que a concentração das políticas urbanas resultando no modelo de organização centro-periferia compreende hoje o quadro físico territorial, e compõe o paradigma central para as contradições existentes na RMSP. Assim, pretende-se concluir que a ineficiência do cumprimento de funções urbanas mínimas (abastecimento de água, coleta de esgotos, distribuição de energia elétrica, etc.), justaposta com a demanda de instalações de infra-estruturas referentes a telecomunicações e sistemas de informação forma um quadro contraditório. Procura-se investigar o grau de modernização precária da metrópole, e a ausência de mudanças que pudessem ser definidas como alguma ruptura do modelo, isto é, uma reversão do processo espoliativo da urbanização metropolitana, tendo em vista as mudanças produtivas sem mudança do modelo de cidade. No entanto, para enfatizar a tese da existência de novos centros polarizadores, pretende-se constatar que mesmo com a existência de sistemas de infra-estruturas básicas, não haveria condições suficientes para a formação de tais pólos.

Hoje, a hipótese de que as grandes infra-estruturas urbanas ganharam a prerrogativa de funcionar como elemento "agregador" do território metropolitano torna-se evidente. Deixando de ser apenas redes abstratas que enfeixam conexões funcionais, as redes de infra-estrutura urbana contemporâneas cumprem a função básica de organizar os sistemas e subsistemas urbanos, estruturando a metrópole e garantindo as continuidades ameaçadas pela dispersão funcional. A periferia é região da cidade carente de infra-estrutura e equipamentos urbanos, é caracterizada pela dificuldade de acesso e localiza-se nas regiões mais afastadas das regiões centrais. São regiões que apresentam o maior grau de crescimento, porém, apresentam as maiores deficiências essas regiões receberam investimentos mais pesados apenas a partir da década de 70. Pode-se concluir que como resultado da expansão da cidade, a distribuição de renda aparece como variável fundamental para a implantação de redes, conformando um ciclo vicioso, tendo em vista a concentração de serviços nas regiões centrais e a pressão exercida ali por investimentos públicos e privados. Portanto, a escassez de infra-estruturas, a qual pode ser considerada crônica, alimenta a fragmentação da aglomeração metropolitana, dos quais a Zona Leste é um dos exemplos mais contundentes, onde continua com sua estrutura em 'espinha de peixe'.

O conceito de conectividade, usado neste texto para substituir a definição direta de universalidade, parece mais adequado para exprimir a dualidade da conexão física em relação ao acesso efetivo às capacidades centrais dos sistemas de serviços em redes. Deve-se ter em vista que o grau efetivo de conectividade de infra-estrutura urbana não pode ser apenas baseado em indicadores relacionados à cobertura dos serviços, pois ele envolve compreensões complexas, como por exemplo, sobre o conjunto de capacidades geral do sistema. Tendo como base evidências empíricas já trabalhadas, pode-se ter como fato que a cobertura de infra-estrutura tende a abranger a maioria do território. No entanto, isso não significa que haja homogeneização sobre os serviços prestados, muito pelo contrário. A localização específica de concentrações de serviços em nível privilegiado no espaço urbano define o grau de exclusão da população.

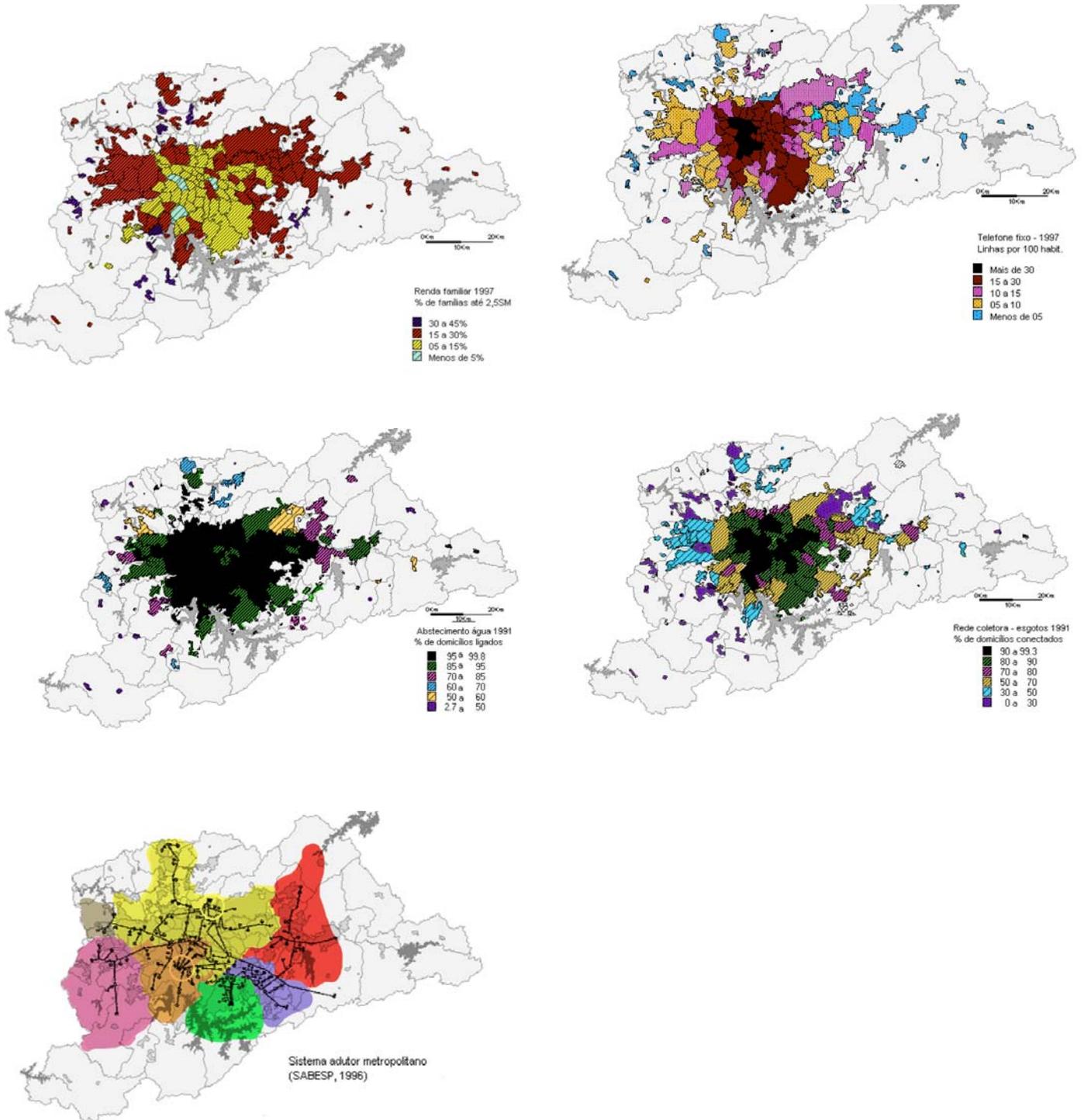
O modelo centralizador, se por um lado, possibilitou um crescimento significativo nos índices de cobertura dos serviços de abastecimento de água e de coleta de esgotos, por outro, dificultou o desenvolvimento de sistemas municipais autônomos de saneamento básico. A cobertura dos serviços nas periferias pobres das cidades brasileiras não aconteceu como uma consequência automática da provisão estatal, mas como resultado de formas particulares de pressão política. A esse padrão de concentração populacional se somam o crescimento desordenado das cidades, com grandes contingentes de população ocupando áreas de mananciais, margens de rios e encostas íngremes. Esse quadro configura um grande desafio à implementação de políticas eficazes de saneamento e demanda um grande esforço conjunto, União, Estado, Municípios e sociedade civil na busca de soluções. As políticas municipais e metropolitanas foram como regra, frustradas diante da assimetria entre seus limitados instrumentos de gestão – planos diretores, leis de uso do solo, regulações urbanísticas, etc. – e o poder de fato que os sistemas setoriais de infra-estrutura detinham sobre a ordenação do território regional e urbano. Dificilmente as poderosas empresas de infra-estrutura se submetiam às diretrizes dos planos locais. Os anos 90 se caracterizaram pela busca de novos modelos institucionais e financeiros para o setor.

O conceito de entidade reguladora ainda não está claramente definido para nenhum dos setores de serviço de utilidade pública no Brasil. Os poderes públicos municipais e as entidades metropolitanas e regionais foram fortalecidos segundo os princípios de descentralização da Constituição de 1988. No entanto ainda não se estabeleceu uma política urbana nacional articulada com a nova institucionalização dos setores de infra-estrutura. Dentro dessa política, é preciso que os poderes sejam reequilibrados e que a lógica urbano regional possa prevalecer, dentro de suas

jurisdições, sobre as setoriais. Isso inclui uma visão menos dogmática acerca das virtudes e defeitos dos modelos de gestão estatal ou privada dos serviços, abrindo a perspectiva de convivência entre diferentes alternativas segundo as efetivas necessidades de cada caso.

Respondendo a uma demanda específica do sistema de planejamento municipal, um grupo de pesquisadores da USP identificou possíveis localizações com capacidade excedente de infra-estrutura, que viriam eventualmente a constituir zonas de adensamento preferencial no Plano Diretor (Silva, 1992). Mas mesmo naquele caso, o caráter eminentemente pró-ativo dos investimentos em infra-estrutura associados a ambiciosos interesses imobiliários não foi considerado, uma vez que a formação de poderosos sistemas de múltiplo escopo ainda não se afigurava como um cenário provável naquela época. Esse é apenas um dos inúmeros exemplos a respeito da existência de planos e pesquisas a respeito do assunto. O que pretende-se colocar como questão principal aqui, seria analisar propostas para a concentração de centros polarizadores.

A carência de infra-estrutura na periferia hoje em dia não se relaciona mais à falta de redes básicas. Existem problemas mais recorrentes nessas regiões. O sistema viário ainda é precário, a rede de transportes é escassa, essas regiões são carentes em áreas públicas de lazer, serviços públicos tais como hospitais e escolas. Esse enquadramento revela uma contratualização relacionada diretamente à oferta dos serviços: o que deveria ser um direito integrante do contrato social que garantia o acesso dos mais pobres a padrões minimamente aceitáveis de bens e serviços essenciais, passa a ser uma relação econômica objeto de um contrato civil, desprovido de compromisso com o interesse público, definido como usurpação de prerrogativas estatais (...) por parte de atores sociais muito poderosos, muitas vezes com a conivência do próprio Estado, que ora neutralizam, ora suplementam o controle social produzido pelo Estado (Boaventura Souza Santos 1998).



No que respeita a cobertura de serviços básicos como água e energia elétrica, as tendências a uma aparente universalização fazem suas representações físicas relativamente pouco relacionadas com as de renda. A medida de conectividade desses serviços tem a ver mais com o acesso efetivo a capacidades ofertadas do que com a existência ou não de conexões domiciliares. Mas no que respeita a infraestrutura relativamente mais sofisticada, como telecomunicações, a distribuição de cobertura tende a ser marcadamente desigual sobre a mancha urbana. Os indicadores mostram duas características marcantes da oferta de serviços públicos em rede na cidade: a maior conectividade aparente dos sistemas diretamente relacionados à produção e ao consumo de bens de mercado – por exemplo, eletrodomésticos – com respeito à de sistemas mais estritamente ligados à reprodução social – água, até certo ponto, esgoto mais claramente. Para o serviço menos generalizado – esgoto – existe uma clara correlação entre as áreas de concentração de pobreza e de menor cobertura. Nenhuma destas observações é novidade e em grande parte poderiam ser emitidas por qualquer pessoa minimamente informada sobre a cidade. Mas elas ainda são importantes, não tanto pelo que revelam, mas pelo que não mais revelam à medida que uma aparente universalidade – baseada na cobertura – emerge.

O mapa sobre telefonia fixa (mapa 2) dá uma idéia aproximada dessa desigualdade, ao mostrar a concentração de terminais de telefonia fixa nas áreas centrais. No entanto, quando o nível de oferta se expande, o indicador de cobertura mostra-se insuficiente para medir a conectividade real de cada área à rede considerada. A cobertura dos serviços públicos de energia elétrica e de saneamento na RMSP mostra, no início dos anos 90, uma tendência aparente a universalidade. No que respeita a rede de abastecimento de água (mapa 3), os indicadores médios de cobertura apontam para a mesma tendência, ainda que de forma menos enfática que para a rede de energia elétrica. E no caso da rede de esgoto (mapa 4), os movimentos em direção à universalidade não eram tão claros em 1991, mas o mapa de cobertura segue as mesmas tendências observadas para a água em termos de concentrar a cobertura nas áreas mais ricas. O mapa de sistemas adutores (mapa 5) mostra o esquema da rede adutora metropolitana, é possível identificar claramente um sistema principal de adução que forma aproximadamente um conjunto de anéis concêntricos em torno do centro histórico e um outro braço principal, também apresentando alguma redundância, ao longo do vetor sul-sudeste da Região Metropolitana. Esta redundância de adução, representada por redes arteriais paralelas, identifica na prática as áreas da mancha urbana servidas por múltiplos sistemas produtores, menos sujeitas à intermitência de abastecimento. Por outro lado, as áreas cobertas por

derivações simples, originadas nos nós periféricos dos sistemas principais, estariam muito mais vulneráveis à escassez, uma vez que são univocamente vinculadas a uma única saída ou a um sistema secundário de produção. De fato, os relatórios da Sabesp (1996) confirmam essa hipótese para as áreas sujeitas a cortes sistemáticos de abastecimento entre 1994 e 1997 (previsão). Enquanto as áreas mal cobertas das periferias extremas – com menos de 70% de domicílios ligados – são mais sujeitas a cortes sazonais, as áreas relativamente mais bem cobertas localizadas nas periferias sul, oeste e norte dos principais anéis do sistema adutor são aquelas que sofreram intermitência ao longo de todo o ano. Estas indicações preliminares, ainda que não conclusivas, esclarecem a necessidade metodológica de se levar em conta tanto a cobertura como as capacidades de distribuição arterial para uma avaliação mais consistente da conectividade das redes urbanas de infra-estrutura.

Os operadores privados tendem a acomodar melhor as necessidades de segmentos específicos da demanda, que podem ter pacotes de serviços especialmente adequados para suas necessidades. Os grupos de elite hoje experimentam, em seus enclaves, padrões de serviços comparáveis àqueles das grandes cidades dos países capitalistas avançados. Para a maioria não pertencente à elite, porém, a estrutura de oferta mais orientada à demanda continua a refletir – e de certa forma a agravar – as assimetrias estruturalmente excludentes da sociedade brasileira. Para água, esgoto os fatos mais marcantes ligados à nova organização dos serviços são relacionados à progressiva eliminação dos subsídios cruzados, a partir de um conceito de justiça distributiva que entende ser a cobrança de custos reais dos serviços supridos a cada usuário o melhor meio para contra-arrestar os desequilíbrios do modelo anterior de oferta estatal. Com base nesse conceito, as chamadas tarifas sociais dos serviços, que eram obrigatórias nas áreas periféricas mais pobres, têm sido eliminadas bruscamente para o serviço de energia elétrica e gradualmente para os de água e esgoto.

A exclusão ostensiva, ainda que algumas vezes apontada como uma ameaça real de algumas alternativas específicas de organização da oferta, não é provável como uma tendência geral. A exclusão em suas novas formas parece ser menos facilmente detectável, mas não menos devastadora que a pura e simples ausência de cobertura. O ponto comum entre as diferentes conseqüências da reestruturação da oferta em serviços em rede, do ponto de vista do usuário urbano, tem sido um grau mais elevado de incerteza sobre as condições de acesso. Além das restrições ao acesso objetivo, o acesso subjetivo representado por um direito social de acesso amplamente

reconhecido tem sido rompido pela estrutura reguladora presente dos serviços privatizados, essencialmente baseada em uma relação dual produtor /consumidor, sendo o não consumidor desconsiderado na representação.

A avaliação de conectividade constitui – para fins de controle social dos serviços e, em última instância, da governabilidade urbana – uma das mais desafiadoras questões da pesquisa urbana atual. Os antigos conceitos subjacentes de universalidade / cobertura aplicados à infra-estrutura nas avaliações de pobreza urbana são hoje claramente insuficientes para representar a complexidade da forma e da governabilidade urbana. Se esses conceitos continuarem a ser usados da mesma forma, as avaliações elas mesmas vão refletir a imprecisão dessas representações. É clara a necessidade de monitorar e interpretar a informação operacional sobre os serviços de forma muito mais rigorosa do que a que se costumava aplicar quando a conectividade de uma área à infra-estrutura era essencialmente reduzida ao fato de estar ou não coberta. A oferta desses serviços deveria idealmente subordinar-se a uma disciplina comum de ordenamento urbano, que nunca ocorreu por vários motivos. Dentre eles se destacam a não coincidência de âmbitos de controle sobre os sistemas (município x estado x união, quando públicos) e a assimetria entre o poder decisório setorial e o regional urbano. Este é o caso da pequena prefeitura contra uma grande concessionária – estatal, para-estatal ou privada, não importa – de serviços públicos. A ressalva que se deve fazer em favor das grandes estruturas estatais e para-estatais, porém, é de que os interesses público e setoriais – em casos extremos – tendem a convergir, dado que as entidades para-estatais são minimamente sensíveis ao clamor público e dobráveis por critérios políticos. Isso é indesejável quando a interferência política leva a ineficiência, a nomeações indevidas, a distorções de prioridades e outras práticas lesivas ao interesse público. Mas é positivo quando favorece o lado da boa política, que é a ação pró-ativa do Estado como elemento mitigador das desigualdades sociais mais flagrantes. Este é o intervencionismo saudável, quando o Estado obriga a extensão dos serviços a áreas mais carentes. Por fim, fica explícito que existe uma relação íntima entre as transformações de uso do solo e a implantação de redes de infra-estrutura, baseada nos núcleos centrais e visando o setor imobiliário e sua valorização, bem como priorizando áreas de maior renda. O resultado é um ciclo complexo de interesses e a real necessidade de serviços, que deve ser combatido através de ações estatais. Por essa razão, a idéia principal do trabalho seria conciliar a implantação de novas centralidades em potencial, aliadas a um plano de transporte, uma vez que se entende que a concentração de infra-estrutura básica não é suficiente

para a integração do território, tendo em vista o modelo de crescimento centralizador existente.

As principais questões e relações específicas a serem possivelmente investigadas sob a agenda de pesquisa aqui proposta para as centralidades seriam: a oferta de infra-estrutura e distribuição espacial de capacidades, incluindo a localização das principais concentrações no espaço intra-urbano, em termos qualitativos e quantitativos; a integração tecnológica e gerencial entre sistemas de infra-estrutura de escopos distintos; as prioridades setoriais na expansão da oferta: difusão de capacidades básicas x diversificação / aumento de qualidade dos serviços para atender aos mesmos segmentos sociais já atendidos com capacidades básicas.

Estruturação espacial

Nesse processo, quando falamos da estruturação da região metropolitana, esta lembra a sua formação através das antigas centralidades, os “subúrbio-estação” (LANGENBUCH, 1971). Os subúrbios-estação passam a esboçar um zoneamento funcional concentrando comércio e prestação de serviço. Quando as linhas de ônibus estabelecem ligação entre os “subúrbios-estação” e o centro da cidade, complementando a viagem, vão se gerando os subcentros, que mais adiante configurarão as “cidades satélites”, que formariam a Grande São Paulo.

O arranjo espacial da Grande São Paulo repousa, sobretudo, na infra-estrutura em vias de transporte. Esta, além de oferecer eixos à expansão metropolitana provocou a estruturação de pólos, cristalizadores do desenvolvimento em escala local. As ferrovias radiais junto com as rodovias passam a constituir os principais eixos de desenvolvimento suburbano, funcionando as estações como os principais pólos.

No caso dos movimentos populacionais, intrinsecamente ligados à mobilidade, e, portanto ao transporte, representam uma nova dinâmica de deslocamento a partir do município-sede São Paulo e dos subcentros regionais, que diversificaram sua estrutura produtiva e de serviço, se tornando também pontos nodais do processo de expansão da região metropolitana.

Seja no espaço intra-urbano, seja no regional, a estrutura espacial advém das transformações dos pontos: seus atributos, valores e preços, seus usos, os quais decorrem, em última instância, da melhoria da acessibilidade. A falta de uma política de transporte urbano de alcance metropolitano é um dos grandes entraves. Ela poderia dissolver as desigualdades espaciais intra-urbanas, permitindo às populações mais periféricas um melhor acesso aos equipamentos públicos existentes nas áreas

centrais, reduzindo a desigualdade espacial da metrópole, facilitando, junto a outras políticas, a diminuir a desigualdade social.

Como dito acima, além da infra-estrutura viária, o transporte é um fator importante quando se fala em mobilidade, pois ele é necessário para o desempenho das funções produtivas da metrópole. Um transporte mais eficiente aumenta a própria produtividade reduzindo os tempos de deslocamentos. De fato, um sistema de transporte que não contemple velocidade e quantidade de usuários não dá conta da RMSP. O transporte de superfície torna-se, portanto, incapaz de responder as necessidades. Assim, um sistema de transporte rápido de massa deveria receber grandes investimentos. O “metrô é poderoso elemento estruturador da configuração espacial” (DEÁK, 1990), o único que poderia criar homogeneização da acessibilidade na região metropolitana como um todo. Como isso não ocorre, somando-se ao fato do transporte público não ser lucrativo e com o aumento generalizado de mobilidade individual temos a precariedade do sistema atual.

Dessa maneira, quando há necessidade de intercâmbio entre as localizações que formam o espaço, isso significa que há diferenças entre as mesmas, afirmando que ao se homogeneizar um espaço, o mesmo se diferencia.

Essa homogeneização e diferenciação do espaço se modificam constantemente através da intervenção de capital e trabalho. Dessa forma, em seu lugar, esse espaço passa a possuir, através das atividades humanas ali presentes, usos diversos do solo.

Proposição

Diante das conclusões que chegamos a partir de toda a análise realizada, a idéia inicial do trabalho propositivo parte da intenção de minimização significativa da fragmentação urbana do território metropolitano. Essa fragmentação, apesar de se revelar não somente no plano físico, uma vez que tem reflexos diretos nas questões sociais e econômicas da população, pode encontrar suas soluções iniciais e com maiores possibilidades de realização através da modificação de objetos urbanos concretos.

A proposta inicial do grupo foi a criação de novas centralidades, ou o reforço daquelas já existentes dentro do território metropolitano. O modelo de crescimento urbano atualmente instaurado na metrópole impõe a cidade a manutenção de uma centralidade onde estão localizadas as infra-estruturas, comércio, serviços, empregos,

etc , e a partir da qual todo o resto urbano se vincula dependentemente devida a ausência desses em seus domínios próximos.

O “resto urbano” citado seriam as periferias localizadas fora do centro expandido de São Paulo e atingindo outros municípios adjacentes a capital. A falta de infra-estruturas nesses territórios e principalmente empregos obriga que a população disponha de certa mobilidade dentro da metrópole para que consiga acessar o centro, onde os equipamentos e infra-estruturas estão concentrados. Essa mobilidade, no entanto, é muito dificultada ou até mesmo impossível para as camadas mais pobres habitantes das periferias, as quais na maioria são dependentes do transporte público, invariavelmente ineficaz para suprir tal demanda.

Partindo desse ponto a criação de novas centralidades na metrópole se justificaria pela redução das distâncias sociais aos equipamentos e serviços urbanos. Logicamente a redução ocorreria se tais centralidades abrigassem ao mesmo tempo densidades populacionais significantes, comércios, serviços e empregos.

No entanto é perceptível que este modelo que incentiva a dispersão das centralidades pela metrópole não é capaz de sozinho efetuar uma integração entre todas as partes da mesma. A metrópole que se tem construída atualmente depende significativamente da comunicação e intercambio entre partes. Além disso, a potencialização de um subcentro urbano de modo que ele cumpra todas as demandas de sua área de influencia, exigiria ações governamentais e um gasto de capitais praticamente impossíveis de realização.

Desse modo a linha de raciocínio seguida pelo grupo altera-se um pouco, assimilando a necessidade da garantia da acessibilidade como condição de sobrevivência de uma nova centralidade urbana. Este é praticamente o mesmo raciocínio tomado anteriormente para justificar as infra-estruturas viárias como elementos primeiros da integração metropolitana.

Nesse ponto de vista o trabalho propositivo passa a seguir dois objetivos básicos: A criação ou incentivo de crescimento de novos subcentros, sobretudo na periferia onde tais são escassos, agregados a ampliação de um sistema viário e principalmente de transporte coletivo capaz de garantir a conectividade entre eles.

Esse modelo urbano seria, portanto, capaz de comportar o crescimento metropolitano. Isso, na medida em que difere do atual, pois, amplia a área de influencia dos serviços urbanos, dado o aumento de suprimento dos mesmos (criação de novos núcleos), e o aumento da possibilidade de utilização deles por um número muito maior de pessoas (ampliação da acessibilidade).

Muitos outros planos já propuseram alguma solução a fragmentação do território metropolitano, principalmente no que diz respeito a comportar o crescimento

desordenado da mesma. A partir de pesquisas nossa melhor referencia para as questões que levantamos foi o estudo do Plano Urbanístico Básico de São Paulo, PUB.

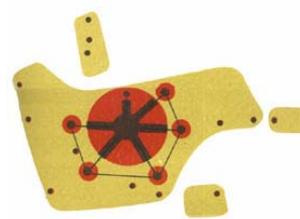
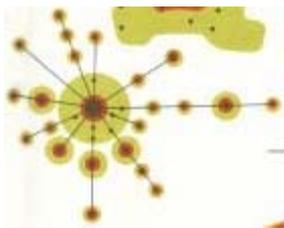
O plano desenvolvido na década de 1960 incorpora em suas diretrizes o conceito de adensamento relacionado ao sistema de mobilidade urbana. É, sobretudo nesse ponto que encontramos a correlação com nosso trabalho, uma vez que buscamos propor o mesmo, ou seja, comportar o crescimento metropolitano através de um sistema de transporte eficaz e não limitador que concentre a população em suas confluências.

O PUB dispõe de uma visão extremamente otimista condizente com a época. Mais uma vez como semelhança, destaca-se no plano a intenção de reduzir as distancias entre moradia e trabalho da população, agregadas a um sistema de transportes que proporcione maior mobilidade e mínimo de congestionamento. É nesse ponto que se justifica a opção de modelo de cidade proposto nele: a mudança da opção monocêntrica, para a de vários centros interligados. Essa nova estrutura urbana garantiria uma distribuição de serviços e empregos mais igualitária por todo terreno, influenciando, portanto, em outras esferas administrativas urbanas, como uso e ocupação do solo.

O trabalho desenvolvido em 1960 propôs diversas possibilidades de conceitos analíticos de crescimento da cidade. Aqueles que mais se enquadram com nossa proposta de criação de novas centralidades são os conceitos II e IV, que apresentam uma centralidade polar e vários sub-centros.

A previsão do plano era de sua implantação em 1990 e levou em conta dados estatísticos da época. A verificação de suas proposições para a conjuntura de cidade atual é interessante a título de entendimento do raciocínio utilizado, mas não para sua aplicação objetiva dado o distanciamento de dados.

É interessante notar que esses conceitos propostos pelo PUB visam a incorporação da estrutura radio-concêntrica existente. O conceito escolhido pelo PUB, o IV, recaiu sobre o modelo de estrutura urbana que propunha o adensamento da região central, a interconexão e adensamento de cinco centros regionais, sem o isolamento entre eles. Esse conceito de interligação de centros encontra fundamento na proposta já realizada por Anhaia Mello que previa um modelo de cidade polinuclear, com a diferença que o de Anhaia propunha uma expansão limitada. Já o conceito II, caracteriza-se por uma dispersão de sub-centros muito maior, abrangendo toda região metropolitana e considerando uma dispersão populacional e de empregos muito maior que o anterior.



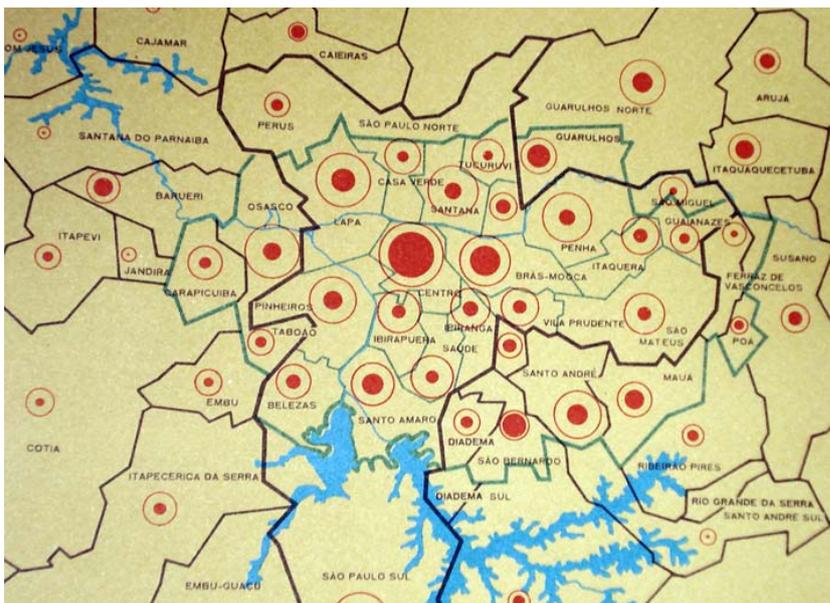
Plano Urbanístico Básico de São Paulo, Prefeitura Municipal de São Paulo, conceitos II e IV

Relacionando com nossas intenções o conceito II se aproxima muito mais da abrangência requerida por nós. No entanto, como foi dito tais conceitos servem a uma realidade prevista para cerca de 10 anos atrás, servindo apenas como construção de um raciocínio de modelo de cidade atual.

O PUB previa, portanto a utilização do sistema de transportes como propiciador da integração, crescimento, e desenvolvimento da metrópole. Esse sistema, no entanto dissociava a rede de transporte público de massa da malha de vias expressas, ambos propostos. Para a rede de metrô o PUB propunha uma rede de Metrô de 650 km de extensão, para, após a estrada de ferro, as rodovias, e as Avenidas, para então ser o novo elemento estruturador da acessibilidade metropolitana. Suas estações foram determinadas pela análise dos pólos de atração existentes nas regiões a serem servidas por tal transporte. O incentivo a esse sistema seria garantido pelo forte adensamento das regiões do entorno dessas linhas e pela criação de centros de comércio e serviços ao longo deles. Centros que comporiam novos núcleos.

Em nosso trabalho acreditamos justamente na conexão entre todos os sistemas de transporte como determinadores das regiões com maiores possibilidades de adensamento populacional e conseqüentemente maior potencial a centralidades. Uma vez que consideramos pouco prováveis intervenções efetivas do estado em regiões que necessitam de infra-estruturas geradoras de potencialidades, optamos por selecionar as áreas que já possuem alguma acessibilidade garantida nas regiões periféricas.

Interpolando os mapas metropolitanos de sistemas viários, metrô, ônibus e trem com aqueles relativos à densidade populacional, selecionamos, sobretudo aquelas regiões onde a ação estatal de investimentos seria menor (ainda que muito necessária obviamente). Não deixando de indicar aquelas onde a acessibilidade é muito crítica e a demanda por ela e infra-estruturas.



Plano Urbanístico Básico de São Paulo, Prefeitura Municipal de São Paulo. Sistema de centralidades indicado pelo PUB.

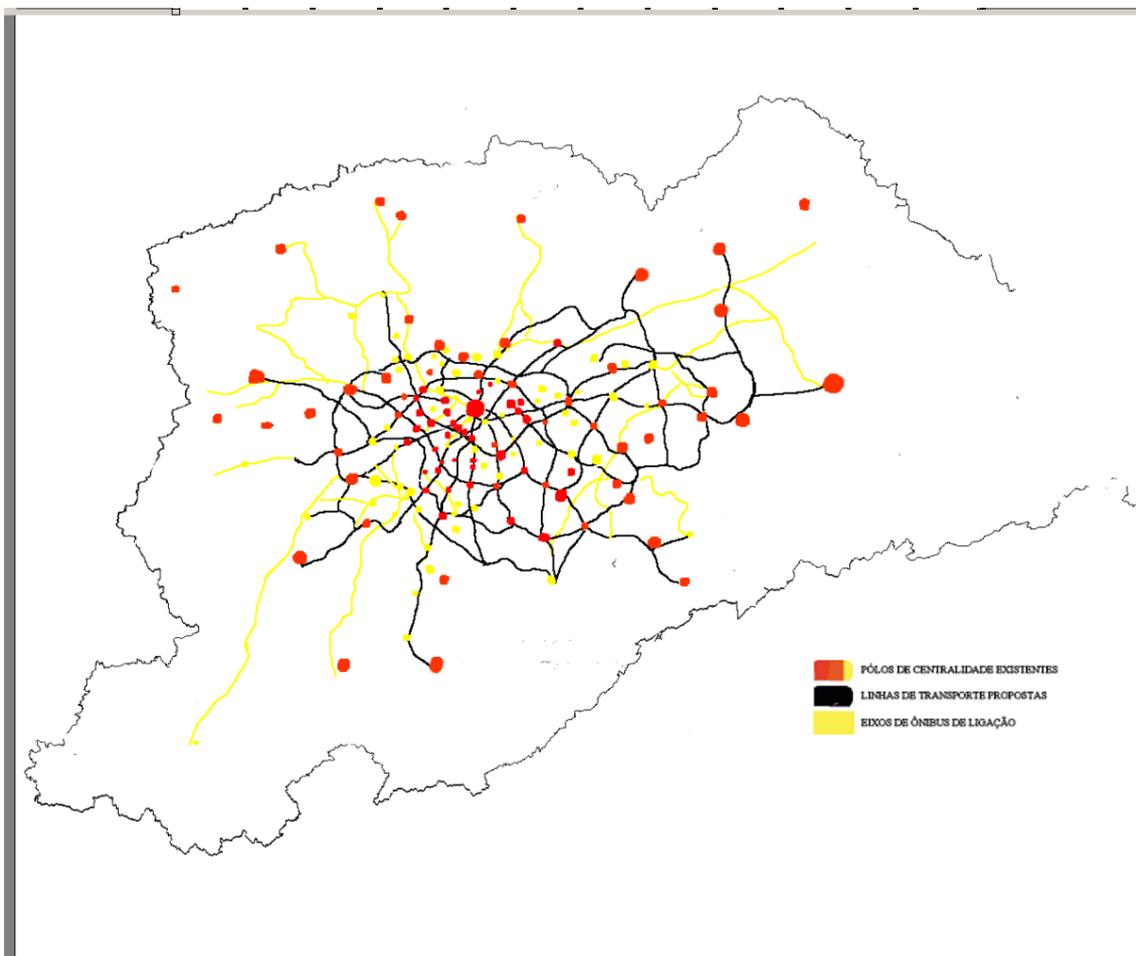
Para a produção do mapa utiliza-se a interpolação de dados relativos à população e possibilidades de empregos. Para produção de nosso trabalho utilizamos a mesma linha de raciocínio, interpolando dados de nosso sistema de transporte atual.

Passadas as informações para uma mesma base comum, foi realizada uma série de sobreposições de informação, sendo elas:

- os pólos propostos pelo PUB;
- os pólos consolidados atualmente (no site da prefeitura e da disciplina);
- os pólos propostos no plano diretor de 1987;
- mapas de densidade populacional (no LUME)
- mapas do sistema de transporte atual, incluindo as redes de metrô, trem, corredores de ônibus, conexões metropolitanas, principais eixos metropolitanos de ônibus e terminais (também pelo site do LUME);
- mapa de pontos atrativos de fluxo (pelo site do LUME);
- plano do metrô de Csaba Deák (no site da disciplina)
- PITU 2020.

Após a sobreposição, foram constatadas interessantes conclusões: havia direta relação entre os planos de transporte e os pólos de centralidade, existentes e propostos. Assim, pudemos concluir que esses planos levam em consideração os aspectos das centralidades já analisados. Tendo como base, então, as centralidades

encontradas como consolidadas, procurou-se obter um mapa de centralidades propositivas, para requalificação ou criação de uma nova em local de interpolação de informações. A partir do mapa obtido, foram sobrepostos os planos, e foi traçado um novo plano de transportes, que integrasse as polaridades. É importante ressaltar que não foi preciso criar novos eixos de transporte público, reforçando a idéia de que essas teorias não são inéditas. O que se fez foi apenas integrar os planos em uma proposta única. Por fim, concluiu-se que algumas regiões mais afastadas da malha metropolitana proposta ainda possuiriam os mesmos corredores metropolitanos até a possibilidade de chegada à malha metroviária, porém, esses eixos de ônibus não funcionariam com a mesma dependência dos dias atuais, no sentido de serem o único meio de se chegar aos pólos centrais hoje em dia vindo de regiões periféricas.



Conclusão

O crescimento é inevitável para qualquer metrópole que precisa ser dotada de infra-estruturas custosas, indispensáveis ao processo produtivo e a circulação interna dos agentes e dos produtos. “Esse processo é concomitante ao de centralização dos recursos públicos” (SANTOS, 2005, p.113), que os utilizam de acordo com que lhes é mais proveitoso.

O capital precisa da criação de condições físicas que facilitem o comércio, ou seja, transportes e meios de comunicação. A aniquilação do espaço pelo tempo torna-se uma necessidade.

Nosso estágio de desenvolvimento dentro do sistema capitalista agrava a diferenciação quanto a dotação de recursos, já que aumenta parcelas da receita pública que se dirigem a “cidade econômica” em detrimento da “cidade social”, como coloca Santos.

O que podemos concluir é que qualquer proposição a ser feita parece inalcançável. O que foi proposto pelo grupo não é novo, e sabemos que sua implementação passaria por uma série de entraves. Facilmente se percebe que os resultados não são apenas resultado de um jogo de mercado, mas também de uma vontade política, no qual o Estado tem papel decisivo. “Os males da sociedade brasileira originam-se fora dela e assim, sua solução fica fora do alcance dos brasileiros” (DEÁK, 1991).

Em última análise devemos encarar os padrões espaciais como produto da estrutura social. Como vimos, a segregação espacial deriva de uma luta ou disputa por localizações que se dá entre grupos sociais ou entre classes. “Os que procuram a área central estão, por exemplo, impedindo que ela seja ocupada pelos mais pobres, que estão na periferia ou nas favelas afastadas” (VILLAÇA, 2001, p.148). Temos, então, “a segregação espacial das classes sociais como processo necessário para exercício da dominação política e desigual apropriação dos recursos do espaço enquanto produto do trabalho e como força determinante da estruturação” (VILLAÇA, 2001, p. 46). Determinada geograficamente, tal configuração espacial também se faz necessária para viabilizar a dominação e a produção ideológica através do espaço urbano. Sem essa configuração seria extremamente difícil a dominação e a desigual apropriação.

As infra-estruturas produzem uma diferenciação de espaço (níveis de infra-estrutura, diferentes localizações quanto a centralidade e etc.), sendo o planejamento uma tentativa de organizá-lo. As relações de produção e uso do espaço acabam se tornando a dialética do mercado e do Estado, o primeiro pela regulamentação dos

preços e o segundo pelos valores de uso através do planejamento e da intervenção, que com o neoliberalismo econômico, se torna cada vez mais ausente.

Na sociedade capitalista é postulada a primazia do mercado. O Estado é necessário para a extensão da forma-mercadoria, mas antagônico a forma-mercadoria (DEÁK, 1991). Ir contra o que acontece hoje é ir contra ao que acontece desde a nossa independência, que “cria as condições internas para sua continuada reprodução” (DEÁK, 1991). Não há o predomínio da generalização da forma-mercadoria e sim o da acumulação entravada pelo domínio de uma sociedade de elite.

Segundo Déak, “o capitalismo da sociedade de elite brasileira difere das sociedades burguesas dos países ditos centrais, ou desenvolvidos. O princípio da acumulação aqui fica subordinado ao princípio de expatriação de excedente, resultando em um processo de acumulação entravada. O nível de reprodução da força de trabalho, que define as condições urbanas, é baixo; e as infra-estruturas são precárias e fragmentadas, participando dos entraves ao pleno desenvolvimento das forças produtivas” (DEÁK, 1991). Portanto, aqui temos apenas mais uma proposição.

Bibliografia

DEÁK, Csaba. "Acumulação entravada no Brasil/ E a crise dos anos 80" in Espaço & Debates, 1991.

DEÁK, Csaba. "O mercado e o Estado na organização espacial da produção capitalista" in Espaço & Debates, 1989.

DEÁK, Csaba. "Elementos de uma política de transporte público para São Paulo" in Espaço & Debates, 1990.

DEÁK, Csaba. "Sobre Especulação Imobiliária" in Rent theory and the price of urban land/ Spatial organization in a capitalist economy, PhD Thesis, Cambridge, 1985.

FRÚGOLI JR., Heitor. Centralidades em São Paulo – Trajetórias, conflitos e negociações". Cortez Editora: Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

LANGENBUCH, Juergen Richard. "A estruturação da grande São Paulo – estudo de geografia urbana". Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia, 1971.

MEYER, Regina Maria Prosperi; BIDERMAN, Ciro; GROSTEIN, Marta Dora. "São Paulo Metrôpole". Editora da Universidade de São Paulo e Imprensa Oficial, São Paulo, 2004.

SAITO, Takashi. A lógica da ocupação dos espaços da periferia.

SANTOS, Milton. "A urbanização brasileira". São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

VILLAÇA, Flávio. "Espaço intra-urbano no Brasil". Studio Nobel: FAPESP, São Paulo, 2001.

ZANETTI, Valdir Zonta. "Planos e Projetos Ausentes – Áreas centrais de São Paulo". Tese de Doutorado. São Paulo, FAUUSP, 2005.