

Eloisa Carvalho de Araujo; Werther Holzer

DISPERSÃO URBANA E PLANEJAMENTO URBANO- REGIONAL: INQUIETAÇÕES

As recentes discussões sobre o processo de espraiamento do fenômeno metropolitano no território fluminense¹, em especial na sua região leste, denunciam diferenciados processos de urbanização onde a dispersão urbana ganha destaque. Configurações territoriais, com novos formatos, permeados pela dispersão, descontinuidade e baixas densidades acabam por produzir repercussões ainda não totalmente conhecidas e estudadas. Compreender os efeitos dessas formas novas, sobretudo, aquelas não desejadas ou esperadas pelos planejadores, trata-se atualmente do grande desafio para o planejamento urbano e regional e, por consequência, para a formulação de políticas públicas.

Uma trajetória de pesquisa nesse campo vem sendo colocada à disposição de pesquisadores, sobretudo, visando à compreensão dos padrões de mudanças, de suas causas e consequências socioambientais. A presente investigação reflete a necessidade de aprofundamento de questões espaciais e de configuração territorial relacionada ao tema.

¹ Ver ARAUJO, E.C. O Espraiamento do Fenômeno Metropolitano em Território Fluminense: considerações a respeito da região sob influência do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro. Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade, IPPUR, RJ, 2012.

Na perspectiva de compreender a dispersão urbana em um contexto diverso do espraiamento da metropolização do espaço urbano segundo o modelo norte americano, duas questões são aqui apresentadas para discussão. A primeira delas, a partir da recente aprovação do Estatuto da Metrópole – Lei 13.089/2015² que pode vir a demarcar uma nova etapa na política urbana brasileira, sobretudo quanto à gestão das metrópoles brasileiras. A questão que nos move refere-se em que medida este dispositivo legal nos possibilita novas reflexões em relação ao tema? A segunda questão relaciona-se as novas formas, que se configuram a partir de estreita relação entre a cidade e a estrada. De que maneira suas bordas instituídas, a partir de deslocamentos, corroboram para definir um novo tipo de morfologia, onde a cidade tradicional perde sua centralidade em função das exigências dos deslocamentos polinucleados?

Segundo Botelho (2012), a dispersão corresponderia a uma mudança de escala do urbano, mudança essa associada às práticas de reprodução do capital. Formas novas conduzidas pela mudança de escala na acumulação do capital, conduzidas por comandos que muitas vezes estão além das fronteiras territoriais conhecidas.

Busca-se assim, segundo Perulli (2012), a necessidade de discutir uma espécie de tratado de interesse geral do território, onde fluxos relacionados a fenômenos ligados ao consumo de espaço e tecnologias se mesclam. Ressalta o autor, que essa discussão deve ser pautada pela organização de temas tais como: ocupação desordenada, proteção ambiental e conservação dos solos e águas, assim como, agricultura urbana, serviços públicos, mobilidade e segurança.

Para Moura (2013), o processo de metropolização não trata apenas de reforçar aglomerações de caráter singular. Para a autora, o referido processo institui novas morfologias urbanas, articuladas e densas, descontínuas, dispersas, sem precisar seus limites. Anunciando, ainda segundo a autora, a ampliação geográfica do processo de acumulação capitalista, a partir de uma visão empresarial do consumo da terra, tornando assim, as aglomerações metropolitanas as localizações mais capazes a oferecer as condições requeridas à valorização do capital.

Embora se perceba os estímulos do núcleo metropolitano, cujo comando se faz sentir nos diversos tipos de espaços periféricos, também são perceptíveis influências

² Esta Lei estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal, além de alterar a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. Ver em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em 01 de agosto de 2015.

de outras regiões que fazem fronteira com a metrópole. Em um desenho que reproduz o espraiamento se aproximando de três tipos de impulsos: de fora para dentro, de dentro para fora e de dentro para dentro do território metropolitano, com dinâmicas e problemas que se configuram desafiando os entes federados.

Para Reis (2009), a descontinuidade na ocupação urbana dos municípios integrantes de aglomerações urbanas metropolitanas, com dinâmicas próprias, revela que passa pelo exercício das funções públicas de interesse comum, nesses espaços, o desafio para institucionalizar práticas de gestão.

Em outras palavras, o fenômeno do espraiamento metropolitano e sua dinâmica não se restringem a variáveis demográficas e à urbanização contínua. Por esta razão aspectos como, mudanças implícitas no processo de organização sócio espacial, os relacionamentos desse processo, os mecanismos de ação e seus agentes e, de que forma estes impactam a formação de uma nova paisagem, precisam ser investigados.

O que precisa ser compreendido é como padrões de consumo e de desejo de habitar determinadas áreas da metrópole, interferem na organização do território e na forma e sequência das ocupações urbanas, dentre elas a cidade-estrada, o que pode se revelar, ou não, através de dispositivos de controle do espaço urbano. Desse modo, o artigo busca introduzir questões que nos inquietam sobre o fenômeno da dispersão urbana em um contexto do planejamento urbano e regional, onde a investigação se apoia em dois aspectos: reflexões quanto ao dispositivo do Estatuto da Metrópole e a formação da cidade-estrada. Assim, a seguir, o conceito de área metropolitana é revisitado com o objetivo de entender o papel do novíssimo Estatuto da Metrópole em face da realidade urbana regional. Logo depois, é explorado o conceito de cidade-estrada, a partir de arranjos possíveis frente à ideia de uma cidade reduzida às possibilidades de locomoção das pessoas e de uma lógica de constituição da cidade a partir das imagens e das ações dos indivíduos. E, a partir das reflexões postas, extrair significados que nos ajudem a encontrar novos sentidos para o planejamento urbano e regional frente à cidade dispersa.

2.1. UMA REFLEXÃO SOBRE O ESTATUTO DA METRÓPOLE A PARTIR DE CONCEITOS REVISITADOS E CONTEXTOS CONSIDERADOS

Frente ao grande interesse que o tema suscita e ao destaque que ele ganha ao se discutir a dispersão urbana, sobretudo em um contexto de aglomerados urbanos de caráter metropolitano, é necessário aqui esclarecer algumas definições que orientam a investigação em curso.

Para tentar compreender o fenômeno do espraiamento metropolitano, conceitos como cidades-regiões (SCOTT et al., 2001), metápolis (ASCHER, 1995), cidade metropolitana³ (ARAUJO, 2015), justificam a presença de formas novas, de caráter urbano, estendidas sobre grandes superfícies, como principais articuladoras das novas relações cotidianas, oriundas de práticas de consumo, entre pessoas e lugares. É a partir daí que se introduz a necessidade, a nosso ver, de revisitar o conceito de área metropolitana para entender o papel do dispositivo do Estatuto da Metrópole em face da realidade urbana regional.

A primeira delas trata da definição de área metropolitana. Villaça (2001) contribui com a percepção de que muito da incompreensão sobre o fenômeno metropolitano vem da origem do conceito que adotamos. Para o autor, a contradição surge a partir do momento que a expressão metropolitana fica considerada, ao mesmo tempo, por cidades enquanto entes físicos e socioeconômicos e, cidades vistas pelo viés político-jurídico-administrativo. Segundo o autor, várias forças devem ser consideradas quando se estuda o espraiamento do fato metropolitano, como fluxos, atividades, espaços comprimidos entre acidentes geográficos, o papel das rodovias e ferrovias, a vulgarização do automóvel, a ação dos agentes que compõem o mercado, a valorização do solo, o papel desempenhado pelo Plano Diretor, entre outros instrumentos de planejamento e controle, sem falar na mercantilização da cidade, implicando na formação de paisagens múltiplas e desiguais.

Em outra perspectiva, a dimensão urbano-regional como é tratada pela Constituição Federal de 1988, no seu artigo 25, localizado no Título III, da Organização do Estado, Capítulo III, dos Estados Federados, apresenta as regiões metropolitanas, aglomeração urbanas e microrregiões com um tratamento diferenciado. Isto é, permitindo, mediante lei complementar, a caracterização e distribuição de competências entre o Estado federado e os Municípios envolvidos. Entretanto, a interpretação da norma aponta alguns conflitos não resolvidos pela Carta Magna.

Dentre os quais, sobressai-se, no referido art. 25, § 3º, pelo qual "os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum", a valorização da questão regional, de natureza organizacional, onde o Estado, mediante lei complementar, pode instituir a configuração da região metropolitana. Cria-se, na realidade, um ente regional, de natureza pública, onde a dimensão institucional é exercida unicamente através do viés administrativo, mas não político, pois deverá impor-se aos entes políticos que integram a região – os

³ Conceito que explicita cidade como um arranjo espacial, de escala regional.

municípios, cabendo aos Estados somente atuar, politicamente, nas funções públicas de interesse comum. Com esse entendimento, percebemos que o conceito de região metropolitana, ou área metropolitana, amparado pelo viés jurídico, contido no artigo 25 da Constituição Federal de 1988, acentua que a região só se caracteriza como tal, quando houver dois ou mais municípios envolvidos, passando os mesmos a exigir coordenação, planejamento, articulação, integração e execução de funções públicas orientadas de modo unificado, conforme o interesse comum de região, definindo a partir daí os reais limites da autonomia municipal no âmbito urbano-regional metropolitano.

Desde então muito se discutiu e amadureceu sobre quais mecanismos jurídicos deveriam ser elaborados e aprovados para enfrentar os problemas da atualidade, sobretudo, no que concerne às competências comuns e concorrentes. O que pressupõe a flexibilização da norma frente à necessidade de integração e articulação dos entes federados, mas não afasta o grau de complexidade diante da autonomia dos poderes.

Por um processo natural as áreas de fronteira metropolitana passam a ser penetradas pelos usos do solo que vão se irradiando não mais só a partir do centro metropolitano, a apropriação de comandos externos também vem sendo percebida. Nesse espaço somente uma fração territorial geralmente é assimilada para dentro do complexo crescimento urbano.

Os estudos, mais recentes, de forma geral, reforçam a ideia de uma grande competição pelo espaço. E ainda, ressaltam que a problemática das configurações existentes nesses espaços vincula-se às questões da renda da terra, da reprodução da força de trabalho e das novas articulações em termos de produção e apropriação do espaço que se processa nas grandes cidades do mundo capitalista. Além, é claro, nas relações sociais, que se reproduzem nos espaços da metrópole.

Na essência dos trabalhos analisados relativos a estudos regionais⁴ de natureza metropolitana, aparecem conceitos de áreas de transição, de transformação do rural em

⁴ Entre estes podemos destacar contribuições de CORRÊA, R. O Espaço Urbano. São Paulo: Ed. Ática, 1995; e CORRÊA, R. Posição geográfica das cidades. Revista Cidades, v. 1, nº 2, p. 317-323, 2004; RANDOLPH, Rainer. Expansão das metrópoles, deslocamentos de suas fronteiras e reorganização regional em seu entorno: perguntas e caminhos. In: RANDOLPH, Rainer, SOUTHERN, Barbra Candice (Org.). Expansão metropolitana e transformação das interfaces entre cidade, campo e região na América Latina. São Paulo: Max Limonad, 2011, p. 25-45; MOURA, R. Arranjos Urbano-regionais no Brasil – o conteúdo modificado da concentração e da desigualdade. Revista Paranaense de Desenvolvimento, 115, 199-210, 2010; assim como, MOURA, R. Configurações espaciais da metropolização brasileira. Revista eletrônica de Estudos Urbanos. No. 13, ano 4, junho de 2013. Ver em: http://www.emetropolis.net/download/edicoes/emetropolis_n13-3.pdf. Acesso em 29 de julho de 2015.

urbano, de especulação fundiária, de expansão da cidade, de segregação sócio espacial, de mercado livre de terras, de lugar privilegiado dos agentes sociais, de formação de paisagens múltiplas.

Para Klink (2009) a retomada do debate sobre as novas institucionalidades metropolitanas revela a escala metropolitana como princípio de uma construção política, impulsionada e contestada pelos agentes produtores e reprodutores do espaço metropolitano. Para esse autor a escala metropolitana precisa ser encarada como construção política.

A discussão que se impõe, a partir do Estatuto da Metrópole, em especial, no seu artigo 2º.⁵, deveria estar apoiada mais do que na definição do conceito de região metropolitana ou área metropolitana, mas, sobretudo, na compreensão do sentido que se dá ao fenômeno metropolitano, enquanto processo e não como um pressuposto da norma. Isto é, a categoria legal de região metropolitana não é tudo! É preciso considerar a dimensão da espacialidade produzida, seja limitada ao interior da região ou aquela que extrapola os seus limites, ou até para locais onde a institucionalidade ainda não se faz presente, mas os efeitos e repercussões do seu espraiamento se fazem notar.

O referido Estatuto da Metrópole além de estabelecer dispositivos para o planejamento e gestão, prevê não só diretrizes para a realização das funções públicas de interesse comum⁶ em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, mas, também, normas gerais para a elaboração dos instrumentos de governança interfederativa⁷, normas gerais para a elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado, além

⁵ Que define aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas; define metrópole: como espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; e região metropolitana: como aglomeração urbana que configure uma metrópole.

⁶ A definição de “função pública de interesse comum”, apresentada no Estatuto da Metrópole, situa a mesma como sendo política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes. Abarca serviços como transporte público, saneamento, habitação e destinação final de lixo.

⁷ De acordo com o que prevê a Lei 13.089/2015 – Estatuto da Metrópole – o sentido que se pretende com “governança interfederativa” pressupõe a divisão de responsabilidades e ações entre os entes da Federação, de modo que todos participem da organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum

de critérios para o apoio da União no campo do desenvolvimento urbano, o que em certo aspecto, nos remete ao cumprimento de determinações previstas na Constituição Federal de 1988, em especial no seu artigo 25.

Ao estabelecer normas gerais para regular a função pública de interesse comum que é realizada nas regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, o Estatuto nos coloca diante de grande desafio imposto pela escala metropolitana, pois tal função deverá ser compartilhada e os custos também deverão ser rateados, conforme prévia pactuação entre os entes envolvidos. Tal decisão pressupõe haver participação de representantes da sociedade civil no planejamento e nas tomadas de decisões, assim como no acompanhamento dos serviços e obras que forem realizadas. O que pressupõe uma gestão compartilhada do território, caracterizada no âmbito do documento, no seu capítulo III, artigos 6º, 7º. e 8º. como “governança interfederativa”. Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º. da Lei no 10.257 – o Estatuto da Cidade - de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas deverá observar diretrizes específicas, consideradas as especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais. Dentre os instrumentos destinados à gestão compartilhada do território, o Estatuto da Metrópole prevê a elaboração de planos de desenvolvimento urbano integrado – PNDI, formas de consorciamento públicos, convênios de cooperação, parceria público-privada, além da possibilidade de compensação por serviços ambientais. Também institui o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, com a finalidade de captar recursos e financiar ações nas aglomerações urbanas metropolitanas.

A questão que se coloca, é como realizar? O Governo do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, instituiu a Câmara Metropolitana de Integração Governamental e o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana⁸. A Câmara, como entidade colegiada composta pelos prefeitos dos municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, tem por objetivo atuar conjuntamente na definição das políticas públicas para a Região Metropolitana, incluindo um modelo institucional de governança e um sistema de planejamento integrado. O Grupo Executivo tem como objetivo coordenar o planejamento, a gestão e a execução dos programas, projetos e ações de caráter metropolitano, bem como acompanhar sua implantação. Essa iniciativa visou agilizar políticas públicas para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Mas muito pouco, até o momento, se avançou nesse sentido.

⁸ Instituída através do Decreto Nº 44.905 de 11 de agosto de 2015.

No tema da governança metropolitana, investigado e organizado em estudo do IPEA (2013)⁹ as funções públicas de interesse comum, as FPIC, revelam-se como possibilidade de articulação da organização do território considerando o perfil de dispersão urbana materializada nas aglomerações urbanas metropolitanas, sem no entanto desconsiderar a existência de dificuldades para ação integrada entre os diversos atores envolvidos. Temas como mobilidade urbana, habitação e saneamento são apontados, independente da localização regional, nas demandas da maioria dos municípios integrantes de aglomerados urbanos metropolitanos.

Como recuperar o respeito pelos princípios comuns? Segundo Perulli (2012) seria necessário garantir recursos aos municípios, à luz do interesse geral do território, a ser definido em conjunto. Reconhecer possíveis sinergias para o fornecimento de serviços públicos de interesse comum, assim como ser capaz de executar operações conjuntas, não só para favorecer os efeitos externos como para concretizar economias de escala, potencializando as ações sobre o território, e favorecendo, em primeira análise, os grupos desfavorecidos, seria fundamental. Ainda segundo o autor, enquanto isso não acontece, no território, suas cidades, seguem a “mover-se” por conta própria.

2.2. A CIDADE ESTRADA E AS NOVAS CENTRALIDADES DE UMA CIDADE DIFUSA

Os diversos autores que foram tomados como referência nesse artigo para a discussão do conceito de cidade-estrada, ou de estrada-mercado, tem como antecedentes desse termo a cidade linear, proposta e implantada por Soria, em Madri, no final do século XIX, e o próprio termo “estrada-mercado” ao que parece cunhado por Boeri e Lanzani, na década de 1990, quando estudavam o fenômeno da dispersão urbana no entorno de Milão.

Segundo Domingues (1999), Soria, Howard e Frank Lloyd Wright, foram pioneiros na busca de soluções para uma urbanização difusa que se anunciava. Ocorre que, como Lynch (2007) observou, a proposta de Soria, para organizar o processo de suburbanização que se iniciava em Madri em fins do século 19, era tirar partido da via principal de acesso para direcionar a expansão urbana, ou seja, se tratava de um traçado linear, alimentado por meio de transporte coletivo, os lotes dispostos ao longo

⁹ Relatório de Pesquisa do IPEA sobre Governança Metropolitana no Brasil, com Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana, 2013.

dessa via. Howard e Lloyd Wright propõe a ferrovia, o primeiro, a rodovia, o segundo, como elementos de integração regional para modelos respectivamente radiais ou em grelha. Desse modo um primeiro aporte para que seja analisado o conceito de cidade-estrada aqui proposto terá Soria como referência.

A proposta de Soria estava baseada em uma tese que norteará a discussão desenvolvida nesse item:

Do problema da locomoção derivam todos os demais da urbanização. Em todo agrupamento consciente ou inconsciente de moradias, qualquer que seja seu número ou importância, o primeiro problema, o fundamental, da urbanização, do qual derivam todos os demais, é o da locomoção, o da comunicação das casas umas com as outras. (SORIA apud NAVASCUÉS PALACIO, 1970).

Fato importante, também, a proposta foi parcialmente implantada, cinco quilômetros e meio de uma avenida de quarenta metros de largura, com quadras organizadas em suas bordas, servidas, desde sua implantação, por um serviço de bondes elétricos. Temos, portanto, um “marcador”, que já ultrapassa os cem anos de existência, submetido a muitas modificações, a maior parte delas sem a participação de um planejador (NAVASCUÉS PALACIO, 1970).

Uma das hipóteses, aventada nesse artigo, para que a cidade linear não se configurasse como uma opção viável de urbanização é a de que a cidade-estrada depende de uma liberdade de locomoção que não pode ser proporcionada pelos meios de transporte coletivos, ou seja, enquanto não foi viabilizado um modelo urbanístico e econômico baseado no transporte pelo automóvel, cidades lineares não passaram de utopias urbanas.

Um clássico sobre o impacto do transporte pelo automóvel na percepção de seus usuários, “The View from the Road” (APPLEYARD, LYNCH e MYER, 1964), foi um dos primeiros a abordar os efeitos desses deslocamentos sobre a paisagem das autoestradas. Este será o principal aporte para discutirmos a aparente falta de planejamento que acompanha o surgimento e o incremento dessas cidades-estrada motivado antes de tudo, como pretendemos demonstrar, pela imageabilidade dos usuários daquele corredor urbano.

Domingues (1999), ao levantar o “estado da arte” da urbanização difusa, cita como pioneiros os pesquisadores italianos dedicados ao estudo desse fenômeno no nordeste e centro da Itália, o chamado modelo NEC¹⁰, utilizado pelos urbanistas europeus para distinguir o fenômeno do espraiamento urbano (*urban sprawl*), tipicamente norte americano, da urbanização difusa ou dispersa, considerado como tipicamente europeu.

No primeiro caso a suburbanização potencializa o poder de atração da área central (GOTTMANN, 1961, apud DOMINGUES, 1999). São bairros monofuncionais: *“And those exurbs are still almost entirely made up of tract residential houses—bigger and bigger houses— that force their owners to drive one of their three or more cars in order to do anything outside their homes.”* (SAUNDERS, 2005, VII). Trata-se do que podemos chamar agora de um processo clássico de suburbanização, onde a única exocentralidade é a proporcionada pelo shopping center. As vias, também, são monofuncionais, uma calha com um número determinado de faixas que tem a função de escoar a uma velocidade ótima, e sem interferências de fluxo, esses automóveis que se deslocam para o local de trabalho em áreas centrais.

No segundo, como propõe Boeri e Lanzani (1992, citados em DOMINGUES, 1999), trata-se de um mosaico sistêmico que surge como uma sequência de fragmentos urbanos. Segundo Domingues o que define essa urbanização difusa é:

A densidade de fluxos (pessoas, mercadorias, [...]) organizados de forma errática e multipolar, a indefinição dos limites físicos dos aglomerados urbanos e a sequência espacial, sem solução de continuidade, de fragmentos urbanos ora semelhantes, ora distintos, [...] que evidencia, sobretudo, a coesão funcional do conjunto e, à escala micro, i.e., dos diferentes fragmentos do sistema, as dinâmicas próprias dos diversos elementos. (DOMINGUES, 1999, 45).

Essa urbanização, em princípio, aparece morfologicamente como reticular (DEMATTEIS, 1988 apud DOMINGUES, 1999), mas propicia o aparecimento de novas morfologias como a da “estrada-mercado”:

... segmentos ou eixos de estrada que nos últimos anos foram rapidamente povoados por atividades comerciais ... dispostas, no caso em que o modelo não se estruturou em alguma coisa pré-existente, numa lógica de relação com a estrada e não de uma lógica de relação entre os edifícios (BOERI e LANZANI, 1992, apud DOMINGUES, 1999, 46).

Segundo esses autores a estrada-mercado pode se tornar um ponto de referência nessa urbanização difusa como um “local dotado de efeitos de centralidade” e de encontro e de lazer.

No Brasil, esse é um tema pouco pesquisado, artigos, livros e monografias sobre a urbanização dispersa, tem a tendência a reduzir as estradas a eixos de infraestruturas e de fluxos (a partir da ideia dos fixos e fluxos proposta por Milton Santos) entre municípios, o que resultaria numa dispersão urbana (LIMONAD, 2007, 33; NANDIN,

¹⁰ Refere-se ao padrão de ocupação territorial do nordeste e centro da Itália.

2012, 42). Nossas pesquisas indicam que essa ideia se aproxima do processo de suburbanização clássica representado pelo urban sprawl e reduz a poucas variáveis um processo de urbanização muito mais rico e complexo.

O fato é que, como observa Domingues (1999) para o caso de Portugal, e não seria este muito diferente do que nos deparamos em nossas pesquisas sobre o leste metropolitano do Rio de Janeiro, a cidade está se reconfigurando em novas centralidades que estruturam uma mobilidade multifocal diversa do sistema radial centro-periferia. A cidade-mercado; a “estrada-comercial” vista como estrutura fundamental “na agregação, sedimentação e hierarquização de territórios urbanos contemporâneos não consolidados” (LEITE, 2013, 6); a “Rua da Estrada... um centro em linha, onde tudo se pendura; uma estrada-mercado” (DOMINGUES, 2010, 62).

A gênese e consolidação de uma cidade-estrada no leste metropolitano do Rio de Janeiro foi objeto de artigo recente (HOLZER e SANTOS, 2014), ainda que o termo cidade-estrada não estivesse explicitado. O fato é que no estado do Rio de Janeiro esta nova morfologia urbana desafia todos os conceitos e padrões de urbanização clássicos e, por sua vez, extrapola os instrumentos tradicionais do planejamento urbano e regional, assim como os limites administrativos que lhe são impostos. Fato que também vêm ocorrendo na Europa (LANZANI, 2012).

Para efeito desse item o que nos interessa são vias (estradas de rodagem intermunicipais e até nacionais) implantadas originalmente para ligarem municípios de diferentes regiões e que se tornaram “estradas-mercado”, ou “ruas da estrada”, ou seja, “cidades-estrada” que desconhecem os limites metropolitanos, intermunicipais, distritais e de bairro. Um mosaico que agrega indústrias, comércios, serviços, instituições, residências multifamiliares e unifamiliares, condomínios, favelas, loteamentos não consolidados, áreas de terra vazias, áreas rurais, manchas de mata, florestas, edificações e lotes ocupados por pessoas de todas as faixas de renda. O automóvel provê a mobilidade das pessoas, mas os fluxos de tráfego indicam que estamos diante de um processo de circulação polinuclear.

Diversamente da cidade linear de Soria, aqui nada foi planejado, o mosaico é resultado das infinitas percepções e ações dos usuários dessas vias, que a partir de suas marcas e matrizes (BERQUE, 1998), imprimem as suas ações na base que os acolhe, tornando-a território, lugar, a partir das imagens que tem da cidade. A cidade que está na cabeça das pessoas não é coesa e centralizada, não é determinada pelos fixos que se relacionam a partir de fluxos. É uma cidade reduzida às possibilidades de locomoção das pessoas, “fragmentada” segundo a quantidade de fluxos que recebe. Não são mais as edificações e as localizações que organizam e ordenam os espaços, mas sim os fluxos que impõe inclusive a forma urbanística e arquitetônica.

Com dois exemplos dessa organização em cidade-mercado ou cidade-estrada encerramos esse item. Entendemos que sua função nesse artigo não é o de comprovação empírica, mas simplesmente o de observar alguns paralelismos com o que foi observado por Leite (2013) e Domingues (2010) para Portugal.

A primeira questão é a da mudança de função, imposta por esse processo de urbanização difusa, a uma determinada infraestrutura, no caso uma estrada nacional ou regional, que passa a adquirir novas funções e morfologias de caráter urbano, como observa Leite (2013) para a N378 na área metropolitana de Lisboa, e que observamos, em nossas pesquisas na RJ-106, em seu percurso por Maricá, ou na BR-101, em seu percurso por Itaboraí, cidades do leste metropolitano do Rio de Janeiro. Aqui, também, com a ressalva de que essas mudanças de uso não fazem com que a via, muitas das vezes, continue com sua característica de mero atravessamento, ou seja, de linha para percursos de caráter regional ou nacional.

Aqui também nos deparamos com uma situação em que;

A arquitectura compõe-se em função dos melhores ângulos de visão do utilizador, (a partir do interior do automóvel), podendo a fachada principal não ser necessariamente a fachada da frente, mas sim uma lateral que permite um maior tempo de exposição e de observação. Os próprios sinais têm dimensões e formas que tiram partido das distâncias de visualização. A proporção da sinalética varia conforme o tipo de velocidade média que a estrada comporta, [...] (LEITE, 2013, 9).

Aqui, como em Portugal, obras de infraestrutura viária de porte foram o ponto de inflexão para a mudança na função da estrada, aqui a ponte Rio-Niterói, lá a Ponte sobre o Tejo, ambas na década de 1970. Ironicamente, nos dois casos obras que foram planejadas para aumentar a velocidade de ligação entre centros regionais e nacionais importantes, criaram uma indução no processo de expansão difuso e polinuclear. Em ambos os casos, esse processo se manifestou, principalmente até a década de 1990, com “o desenvolvimento de vastas áreas de loteamentos de gênese ilegal e de ocupação extensiva e dispersa, composta pela pequena unidade...” (LEITE, 2013, 10). Principalmente em Itaboraí, mas também em Maricá, observou-se essa gênese, na mesma época, e também com essa característica de se afastar dos mecanismos legais previstos em planos regionais ou locais, ainda que com o consentimento e o auxílio de governantes locais. Nos dois casos as estradas tiveram a função de agregar fragmentos urbanos desagregados entre si, ainda que seja visível e, muitas vezes considerada desejável pelos usuários, essa descontinuidade formal e estrutural.

Finalmente constatamos que a cidade-estrada não se configura como uma calha, como uma via planejada, com seus limites (faixas de rolamento, sarjetas e passeios) definidos, mas como sugere Domingues como uma membrana:

é o que fica no limite da tira do asfalto e os muros, edifícios, portas e outras marcações do espaço privado. Nem sempre são passeios. O mais das vezes é uma estreita vala comum onde tudo se resolve – escoamento de águas, postes dos telefones ou da electricidade, semáforos, sinalética, redes de água, saneamento ou gás. Outras, é um continuum onde público e privado se diluem facilitando a arrumação, as voltas de quem vai e vem, as cargas e descargas. (DOMINGUES, 2010, 67).

RJ-106 e BR-101, Maricá e Itaboraí, protótipos de tantas outras cidades-estradas de todo o mundo, membranas flexíveis de uma lugaridade em movimento que não comporta mais a rigidez formal do público e do privado, da geometria rígida da engenharia de estradas, pois público é o que é apropriado como tal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise sobre o Estatuto da Metrópole e reflexões em relação ao tema da dispersão urbana e o planejamento urbano e regional, podemos ressaltar o necessário avanço no encaminhamento de uma agenda urbana propositiva que garanta a gestão das funções públicas de interesse comum, as FPIC, a partir da valorização das relações territoriais instituídas, dentro de um formato democrático e efetivamente participativo, num contexto de diversidade.

A relação entre cidade e dispersão urbana, a partir de uma perspectiva de valorização dos FPIC é um caminho possível, que se apresenta, a nosso ver, para a implementação de políticas urbanas e de planejamento urbano e regional.

O planejamento urbano e regional poderá então dar um sentido de lugar, de território de pertencimento, à cidade, onde novas possibilidades de viver na cidade e de utilizar a cidade, mas também novas formas de articulação, de integração, resistência e de luta serão parte integrante desse novo modo de vida na cidade. Fragmentos que se conformam em um mosaico socioespacial que nos permitem leituras múltiplas. E, nesse contexto, o conceito de cidade-estrada, apresentado neste ensaio, a partir de pesquisa referenciada na região leste da metrópole do Rio de Janeiro, nos revela esta nova morfologia urbana que desafia, por um lado, conceitos e padrões de urbanização clássicos e, por outro, todos os instrumentos tradicionais do planejamento urbano e regional, assim como todos os limites administrativos que lhe são impostos.

Os casos apresentados para a construção do conceito cidade-estrada nos sugerem prosseguir a pesquisa com as especificidades que a região apresenta. Mas também nos desafiam a defender aqui o argumento de que, em face à descontinuidade das políticas públicas a teoria urbana sobre o tema, aplicada à região alvo da presente pesquisa, prescinde de ser adaptada a diversidade escalar, observando toda uma relação de

influências e interdependências que explicitam dinâmicas, forças e fatores próprios, e, que estão na gênese dos problemas associados ao planejamento urbano e regional, o que pode ser positivamente estimulado pelo “Estatuto da Metrópole”.

Seria, na linha do pensamento de Žizek (2009) desenterrar a essência subversiva contida, até então na teoria sobre cidade dispersa e encontrar nela, um ponto verdadeiramente emancipador, libertador de rótulos.

REFERÊNCIAS

- APPLEYARD, Donald; LYNCH, Kevin; MYER, John B. *The View from the Road*. Boston, The MIT Press, 1965.
- ARAUJO, E.C. Palestra sobre “(In) versões da Cidade Standard e novos desafios espaciais – uma abordagem a partir do novo entendimento do espaço metropolitano”, proferida no V Colóquio LADU - Direito à cidade em movimento, organizado pelo PROURB/FAU/UFRJ, realizado nos dias 27 e 28 de abril de 2015.
- ASCHER, F. *Metápolis ou l'avenir des villes*. Paris: Odile Jacob, 1995.
- BERQUE, A. Paisagem-marca, Paisagem-matriz: elementos da problemática para uma geografia cultural. In: CORRÊA, R.L; ROSENDAHL, Z. (Org.). *Paisagem, tempo e cultura*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998. p.84-91.
- BOTELHO, Adriano. Capital volátil, cidade dispersa, espaço segregado: algumas notas sobre a dinâmica do urbano contemporâneo. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 14, n. 28, pp. 297-315, jul/dez 2012. Ver: <http://www.cadernosmetropole.net/download/cm/cm28.pdf>. Acesso em 01 de agosto de 2015.
- DOMINGUES, Álvaro. Formas e escalas da urbanização difusa: interpretação e intevenção no no de Portugal. *Inforgeo*. Lisboa, Edições Colibri, 1999, p. 43-64.
- DOMINGUES, Álvaro. A Rua da Estrada. *Cidades- Comunidades e Territórios*. n° 20/21, pp. 59-67, 2010.
- HOLZER, Werther; SANTOS, Camila Quevedo dos. Notas sobre a dispersão urbana: o exemplo de Maricá, RJ. In: Maria de Lourdes Costa; Maria Lais Pereira da Silva. (Org.). *Produção e Gestão do Espaço*. Niterói, FAPERJ/Casa 8, 2014. p. 279-294.
- KLINK, Jeroen. Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. In: *Revista eletrônica da PUCRS, Educação*, Porto Alegre, 2009, v.32, n.2, maio/ago.
- LANZANI, Arturo. L'urbanizzazione diffusa dopo la stagione della crescita. In: PAPA, Cristina. *Lecture di paesaggi*. Milano, Guerini, 2012. P. 223-264.
- LEITE, João Silva. Estrada Comercial, Conceito, Morfologia e Tipo: A leitura da N378 no contexto metropolitano de Lisboa. *Revista Iberoamericana de Urbanismo* n°

- 9, 2013. p. 5-28.
- LIMONAD, Ester. Urbanização Dispersa mais Uma Forma De Expressão Urbana? Revista Formação, nº14. V. 1., 2007. p. 31-45.
- LYNCH, Kevin. A Boa Forma da Cidade. Lisboa, Edições 70, 2007.
- MOURA, R. Configurações espaciais da metropolização brasileira. Revista eletrônica de Estudos Urbanos. No. 13, ano 4, junho de 2013. Ver em: http://www.emetropolis.net/download/edicoes/emetropolis_n13-3.pdf. Acesso em 29 de julho de 2015.
- NAVASCUÉS PALACIO, Pedro. La Ciudad Lineal de Arturo Soria, Villa de Madrid, 1970, núm. 28.
- NANDIN, Cauana L. C. Urbanização, Morfologia e Adensamento: O eixo noroeste da Região Metropolitana de Campinas. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Urbanismo. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2012.
- PERULLI, Paolo. Visões da Cidade – as formas do mundo espacial. São Paulo: Editora SENAC, 2012.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. LEI Nº 13.089, DE 12 DE JANEIRO DE 2015. Estatuto da Metrópole. Ver em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em: 01 de agosto de 2015.
- REIS, Nestor Goulart (org.). Sobre Dispersão Urbana, São Paulo, Via das Artes, 2009
- SAUNDERS, William S. (Ed.). Sprawl and suburbia: a Harvard Design Magazine reader. Minneapolis, University of Minnesota Press, 2005.
- SCOTT, A.; AGNEW, J.; SOJA, E.; STORPER, M. Cidades-regiões globais. In: Espaço e Debates: aliança e competição entre cidades, São Paulo, Neru, n. 41, 2001
- VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp; Lincoln Institute, 2001
- ŽIŽEK, Slavoj. O Sujeito incômodo: o centro ausente da ontologia política. Lisboa: Relógio D'Água, 2009.

