

REDE
URBANA
DE

REFORMA URBANA E DIREITO À C I D A D E

QUESTÕES,
DESAFIOS E
CAMINHOS

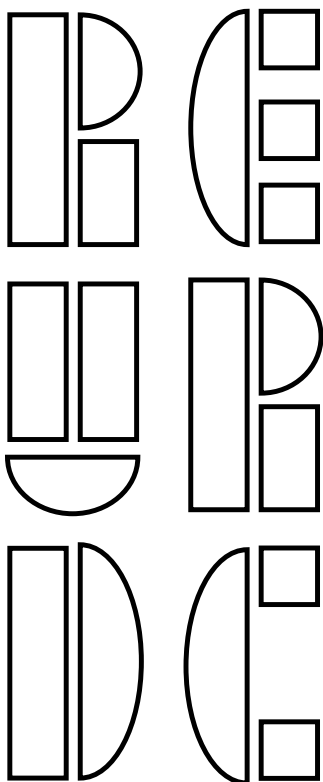
Luiz Cesar de
Queiroz Ribeiro
(Org.)



OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

LETRACAPITAL





REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

QUESTÕES,
DESAFIOS E
CAMINHOS

Luiz Cesar de
Queiroz Ribeiro
(Org.)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**

LETRAPITAL



Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico



inct
institutos nacionais
de ciência e tecnologia



Copyright © Observatório das Metrópoles, 2022

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os
meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto
ORGANIZAÇÃO Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
CAPA/PROJETO GRÁFICO Sara Nasser
FOTOS CAPA E CONTRACAPA Thais Velasco e Luciana Ximenes
REVISÃO Teresa Marques de Oliveira Lima e
Jorge Coutinho

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

Q54

Questões, desafios e caminhos [recurso eletrônico] / organização Luiz Cesar de Queiroz
Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

Recurso digital ; 9 MB

Formato: epdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-754-8 (recurso eletrônico)

1. Planejamento urbano. 2. Políticas públicas. 3. Livros eletrônicos. I. Ribeiro, Luiz
Cesar de Queiroz.


22-80028

CDD: 307.76

CDU: 711.4

Gabriela Faray Ferreira Lopes - Bibliotecária - CRB-7/6643

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ
Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

 55-21-971197857

www.observatoriodasmetrosoles.net

LETRA CAPITAL EDITORA
Tels.: (21) 3553-2236 / 2215-3781
www.letrecapital.com.br

FICHA TÉCNICA COLETÂNEA REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

Comitê Gestor

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Sergio de Azevedo

Orlando Alves dos Santos Junior

Luciana Correa do Lago

Adauto Lucio Cardoso

Maria do Livramento Miranda Clementino

Jupira Gomes de Mendonça

Luciano Joel Fedozzi

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Marcelo Gomes Ribeiro

Luís Renato Bezerra Pequeno

Juciano Martins Rodrigues

Coordenação Editorial

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Demóstenes de Moraes

Camila D'Ottaviano

Juciano Rodrigues

Jupira Mendonça

Editoração

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

Coordenação Editorial

Pedro Paulo Machado Bastos

SUMÁRIO

PREFÁCIO - Reformar a cidade, reconstruir a nação	11
LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO	
CAPÍTULO 1 - Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana e o direito à cidade	15
LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO	
CAPÍTULO 2 - A política neoliberal no saneamento básico: mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade	33
ANA LÚCIA BRITTO E SUYÁ QUINTSLR	
CAPÍTULO 3 - Habitação social, reforma urbana e direito à cidade: desafios e alternativas	57
ADAUTO LUCIO CARDOSO, ARIANE BELTRÃO, CAMILA D’OTTAVIANO, LUCIANA ALENCAR XIMENES, SAMUEL THOMAS JAENISCH E THAIS VELASCO	
CAPÍTULO 4 - As transformações no mercado do trabalho e a reforma urbana	81
JULIANA BACELAR DE ARAÚJO, BEATRIZ TAMASO MIOTO, CASSIANO JOSÉ BEZERRA MARQUES TROVÃO E RAUL DA SILVA VENTURA NETO	
CAPÍTULO 5 - A questão da desigualdade de renda do trabalho nas metrópoles brasileiras na última década	107
MARCELO GOMES RIBEIRO E ANDRÉ RICARDO SALATA	
CAPÍTULO 6 - A questão da segregação	129
LUCIANA ANDRADE E JUPIRA DE MENDONÇA	
CAPÍTULO 7 - Caminhos transformadores para a mobilidade urbana nas metrópoles brasileiras	145
JUCIANO MARTINS RODRIGUES E PEDRO PAULO MACHADO BASTOS	

Capítulo 8 – A questão fundiária mais atual que nunca: O fortalecimento do Direito de Propriedade na Lei da REURB e os caminhos para a retomada da democratização do acesso à terra no país.....	173
BETÂNIA ALFONSIN	
CAPÍTULO 9 – A questão da financeirização da terra no Brasil.....	193
TARCYLA FIDALGO	
CAPÍTULO 10 – Democratizar as decisões para transformar estruturalmente as cidades brasileiras.....	207
DEMÓSTENES MORAES E LÍVIA MIRANDA	
CAPÍTULO 11 – Cenários e tendências na metrópole pós-pandemia.....	227
GILBERTO CORSO PEREIRA E CLAUDIA MONTEIRO FERNANDES	
CAPÍTULO 12 – A reativação e a desativação da direita: considerações sobre desafios da democracia no Brasil.....	263
NELSON ROJAS DE CARVALHO	
CAPÍTULO 13 – Democratizar a democracia para reconstruir a nação: percursos da participação social, elementos para sua retomada e aprofundamento	281
LUCIANO FEDOZZI	
CAPÍTULO 14 – A governança metropolitana e os projetos territoriais	315
ALEXSANDRO FERREIRA CARDOSO DA SILVA, MARIA DO LIVRAMENTO MIRANDA CLEMENTINO E LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA	
CAPÍTULO 15 – Questão da (in)segurança pública: segurança cidadã na perspectiva do direito à cidade	341
PABLO LIRA E DANIEL CERQUEIRA	
CAPÍTULO 16 – A questão dos ilegalismos: a crescente militarização e milicialização das cidades.....	363
DANIEL HIRATA, JORDANA ALMEIDA, LIA DE MATTOS ROCHA, MARIA JÚLIA MIRANDA, ORLANDO ALVES DOS SANTOS JUNIOR, TARCYLA FIDALGO RIBEIRO, UTANAAN REIS BARBOSA FILHO E PRISCILA COLI	

CAPÍTULO 17 - Complexidades da questão metropolitana no Brasil	385
OLGA LÚCIA C. DE FREITAS-FIRKOWSKI E ROSA MOURA	
CAPÍTULO 18 - Dinâmica industrial da macrometrópole paulista: implicações socioeconômicas e territoriais	401
GABRIEL A. A. ROSSINI, SUZANA PASTERNAK E LUCIA M. M. BÓGUS	
CAPÍTULO 19 - A questão da inovação	425
SANDRA LENCIONI E REGINA TUNES	
CAPÍTULO 20 - Por uma cidade cooperativa	447
LUCIANA CORRÊA DO LAGO, FERNANDA PETRUS E IRENE MELLO	
PÓS-FACIO - Para salvar a Nação e garantir um futuro justo é necessário recuperar uma geração afetada pela fome, desemprego e Covid-19	469
ERMÍNIA MARICATO, ION DE ANDRADE E JOÃO SETTE WHITAKER FERREIRA	
LISTA DE AUTORES	477

CAPÍTULO 11

**Cenários e tendências na
metrópole pós-pandemia**

GILBERTO CORSO PEREIRA
CLAUDIA MONTEIRO FERNANDES

1. Introdução

Este texto discute os possíveis cenários e tendências para as metrópoles considerando a relevância dos impactos da Pandemia da COVID-19 nas metrópoles brasileiras em diversas dimensões. Esses impactos são tratados a partir de alguns pressupostos. O primeiro é a constatação da situação das metrópoles atuais, com sua herança histórica de desigualdade, precariedade, segregação socioespacial, especificidades regionais dentre outras dimensões, portanto, enquanto sistemas complexos fruto de heranças históricas. O segundo ponto a considerar é a existência de uma conjugação de crises multissetoriais — política; econômica; social; ambiental; de mobilidade — que já atingiam as metrópoles antes da crise sanitária e foram reconfiguradas e aceleradas com a pandemia. O terceiro é a constatação de que, tanto nas tendências globais e nacionais que estavam em curso previamente à emergência da COVID-19, quanto nas crises deflagradas ou agravadas pela COVID-19, ou pelo seu enfrentamento, a Pandemia atuou como um fator que, por um lado, acelerou as tendências em curso e, por outro, aprofundou as crises preexistentes.

Nesse sentido, consideramos que a Pandemia não tem somente efeitos transitórios, que afetaram e afetam a conjuntura nacional e local e que, uma vez superada, voltaremos “ao normal”, entendendo isso como um retorno a uma situação pré-pandemia. Ela tem, também, características estruturais que transformam e reconfiguram o futuro das cidades e regiões no país e devem ser enfrentadas por políticas públicas multidimensionais que considerem as transformações recentes e os cenários futuros.

O reconhecimento dos problemas do presente e seu enfrentamento por meio de políticas públicas podem mitigar, ou mesmo resolver uma evolução prevista com base em tendências reconhecidas. Uma premissa chave é a de que as cidades são sistemas di-

nômicos e em constante evolução. As metrópoles contemporâneas apresentam um quadro hoje que foi forjado ao longo do tempo, herança histórica construída pelos efeitos da economia e da sociedade no longo prazo, centralizada tanto nas estruturas materiais do espaço construído, do ambiente natural, bem como nas estruturas sociais e econômicas. Consideramos que a sustentabilidade urbana das metrópoles vai depender, em grande medida, da maneira como gerenciamos as complexas interações entre sociedade, desenvolvimento econômico, ocupação territorial, evolução demográfica e natureza, tanto hoje quanto no futuro.

2. As metrópoles ao final do século XX

O debate sobre os impactos das transformações contemporâneas do capitalismo nas grandes cidades, com a constituição de um espaço e de um sistema urbano mundializado e a formação de uma nova ordem socioespacial nas grandes regiões metropolitanas assinalou como o desenvolvimento de técnicas que comprimem o tempo e quase eliminaram a distância, a financeirização da riqueza e outras características da denominada sociedade “pós-industrial” viabilizaram a constituição de um espaço mundial de acumulação (SASSEN, 1991; VELTZ, 1996; BORJA e CASTELLS, 1997). Conformaram uma nova geografia e uma arquitetura produtiva que qualificam e desqualificam espaços em função de fluxos mundializados e nas quais cidades, polos e regiões integram uma rede imensa e globalizada em que grandes empresas valorizam seus capitais em um número crescente de áreas e atividades, produzindo rápidas mudanças na divisão territorial do trabalho.

Nessa rede, algumas aglomerações ganham maior importância, transformando-se em lugares estratégicos para a gestão global da economia, concentrando o poder econômico, a sede das grandes corporações, o controle dos meios de

comunicação, os serviços modernos e a difusão das mensagens dominantes. Com isso ocorre uma polarização crescente entre esses espaços e o resto do mundo, além de um aumento das diferenciações internas em cada uma das áreas envolvidas.

Com o declínio das atividades industriais e a expansão das atividades financeiras e dos serviços, Sassen formulou a hipótese da existência de vínculos estruturais e necessários entre os processos associados à globalização e a dualização social das metrópoles. Com a segmentação do mercado de trabalho, as transformações assinaladas produziriam uma nova estrutura social, marcada pela polarização entre categorias superiores e inferiores da hierarquia social e pela concentração de renda, assim como pela redução das camadas médias. Refletindo-se no plano espacial, esses processos gerariam, também, a dualização das estruturas urbanas. Marcuse e Kempen (2000) igualmente consideram que a globalização levou à conformação de uma nova ordem espacial nas cidades contemporâneas, afetando antigos padrões de distribuição das atividades econômicas e das classes sociais no espaço urbano, com um aumento das divisões, da distância, de muros físicos e sociais e da segregação entre as classes, produzindo cidades cada vez mais segmentadas.

A difusão dessas hipóteses influenciou análises sobre as transformações recentes das grandes cidades, inclusive na América Latina. Contudo, não se pode considerar a existência de uma única trajetória e tendências universais para as áreas metropolitanas, uma vez que a globalização é um processo contraditório com efeitos seletivos sobre os diferentes territórios e dinâmicas que envolvem a homogeneização, a diferenciação, a singularização, ou a própria marginalização. Comandado por forças transnacionais, esse processo não elimina a influência das instituições, atores e decisões políticas nacionais e locais e a conformação histórica sobre a qual incidem as transformações.

Embora quase todas as grandes cidades sejam de alguma forma afetadas pelo processo de globalização, seu envolvimento depende da natureza e alcance desse processo, o qual não é uniforme nem converge para um modelo único de cidade, sendo sua dinâmica definida pela continuidade/transformação, onde o preexistente condiciona a irrupção do novo que, em muitos casos, já havia começado a se esboçar no passado (MATTOS, 2004). Notadamente no que diz respeito às estruturas urbanas, que constituem uma herança histórica dos efeitos da economia e da sociedade no longo prazo, centralizadas tanto nas estruturas materiais do espaço construído como nas formas sociais de valorização simbólica e de apropriação.

Ao final do século XX e início do novo século, podemos considerar como tendências genéricas e comuns às metrópoles latino-americanas, como aponta Ciccollella (2015), o surgimento de novos distritos de negócios, densificação das áreas centrais, formação de corredores de serviços, expansão descontínua de periferias, produção de novas formas de suburbanização residencial. Estudos efetuados sobre as grandes metrópoles do Brasil e da América Latina têm evidenciado principalmente a relativa estabilidade de suas estruturas social e urbana, associadas a algumas transformações (TASCHNER; BÓGUS, 1999; MATTOS, 2004 e 2010; SHAPIRA, 2000; JANOSCHKA, 2002; BAYON, 2008; CARVALHO e PEREIRA, 2010 e 2014).

Destacam-se o aprofundamento de determinadas tendências e algumas transformações nos padrões de utilização do espaço urbano e da provisão de moradias, a multiplicação de equipamentos de grande impacto na dinâmica e imagem metropolitana, o protagonismo do mercado imobiliário no direcionamento do desenvolvimento urbano. Além disso, houve mudanças nos padrões de sociabilidade e conflitividade, com o aumento da violência nas grandes regiões metropolitanas.

Parafraseando Sennett (2006), a cidade em que desejamos viver deveria ser limpa e segura, dotada de serviços públicos eficientes, infraestrutura adequada, apoiada por uma economia dinâmica, prover estímulos culturais aos cidadãos, e superar as divisões da sociedade em cor, classes e crenças. Essa não é a cidade em que vivemos. As metrópoles brasileiras de hoje, já antes da irrupção da pandemia da COVID-19, legavam para o futuro de seus habitantes questões e problemas como:

- i) segregação socioespacial e desigualdade social;
- ii) altos custos sociais relacionados com o acesso cotidiano a trabalho, consumo e estudo pelas dificuldades de circulação que acontecem em metrópoles com estruturas territoriais ao mesmo tempo concentradas e dispersas;
- iii) qualidade e distribuição espacial da moradia e infraestrutura urbana — redes técnicas, equipamentos, serviços urbanos — que refletem os processos de fragmentação socioespacial em curso;
- iv) degradação do ambiente natural e construído.

Com a pandemia da COVID-19, provocada pelo coronavírus (Sars-Cov-2) e declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020, a chamada situação de “crise permanente” do sistema capitalista foi agravada (SANTOS, 2020, p. 5). A ideia de crise permanente tem funcionado como justificativa para a grande concentração de riqueza e a crescente deterioração ambiental provocadas pelo sistema em vigor, sobretudo nos últimos quarenta anos com a predominância do neoliberalismo. Por isso mesmo, a pandemia tornou-se ainda mais perigosa do que é por si só, uma vez que se instalou no Brasil num contexto de segregação social, econômica e espacial, e de desmonte dos sistemas de proteção social que começaram a ser constituídos nos anos 1950.

Pode-se considerar que as condições de moradia, a desigualdade social que se expressa em segregação socioespacial e nas carências de infraestrutura e equipamentos urbanos, as limitações de mobilidade intraurbana e metropolitana têm potencial para ampliar os riscos socioambientais, já bastante evidentes (CERQUEIRA, 2019) nas metrópoles.

3. As metrópoles no século XXI

Qual o futuro (possível, provável ou plausível) das metrópoles no contexto pós-pandemia? Essa pergunta é mote para a construção de cenários que possam diminuir a incerteza e responder (ao menos parcialmente) a essa questão. O ponto de partida deve ser o reconhecimento do estado atual da metrópole do presente, que carrega do passado, pela sua evolução histórica, um conjunto de legados e passivos em diversas áreas — sociais, ambientais, econômicas, de acessibilidade e mobilidade, de governança urbana e metropolitana.

Para além do histórico das metrópoles, devemos considerar que nas primeiras décadas do século XXI estava se configurando um conjunto de tendências, globais e nacionais que iria conformar o desenvolvimento futuro das metrópoles brasileiras. Essas macrotendências, cuja descrição colocamos a seguir, em diversas dimensões, se baseiam em literatura nacional e internacional (dentre outros, ver IPEA, 2015; ESPAS, 2019; SHELL, 2013; NIC, 2021) e estavam consolidadas antes da pandemia global de COVID-19 e da guerra entre Rússia e Ucrânia, eventos disruptivos que mostram tais dimensões.

Na **economia** após a transição para uma sociedade pós-industrial, baseada em serviços, teremos uma ênfase crescente no que vem sendo chamado de “economia digital” (UNCTAD, 2019), baseada em dados e informações. Essa transição já

apresenta resultados no mercado de trabalho como precarização, terceirização e “uberização”, com a extinção dos empregos formais clássicos de classe média. A pandemia acelerou a implantação do teletrabalho para além das ocupações que já faziam isso, como as ligadas à tecnologia da informação. Basicamente quase qualquer ocupação de escritório, ou seja, que envolva trabalho intelectual, migrou para essa modalidade, o que acentuou a distância entre trabalhadores e ampliou a desigualdade.

Outra tendência global é o **crescimento da demanda por energia**, tendência que foi impactada pela guerra na Ucrânia que atinge o mercado global de petróleo e de energia. A essas macrotendências globais, já presentes no período pré-pandemia, podemos acrescentar uma perspectiva de **decréscimo econômico** nos próximos anos como consequência da pandemia da COVID-19 e da guerra na Ucrânia, ainda em curso, com impactos na inflação, na energia, combustíveis e na agricultura.

Por outro lado, crescerão as oportunidades de investimentos na economia da saúde, tanto em infraestrutura como na formação e contratação de profissionais qualificados; fortalecimento da economia popular e circular, principalmente no comércio e serviços orientados a necessidades locais; adequação da logística de transportes de cargas para abastecimento de cidades médias; valorização da economia sustentável, integrada à demanda local; revisão dos processos globalizados de integração da produção e revalorização dos arranjos produtivos locais. Atividades como turismo, entretenimento, comércio, alimentação — que têm peso importante na economia de metrópoles como Rio de Janeiro e Salvador, por exemplo — sofrerão impactos negativos nos próximos anos. Segundo pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), somente em abril de 2022, mais de dois anos após o início da pandemia, o número de passageiros transportados pelos sistemas de transporte coletivo retornou ao volume pré-pandemia.

Laura Carvalho (2018) apontou que, entre 2004 e 2010, foi possível identificar no Brasil algumas conquistas em direção ao bem-estar social e econômico, como taxas mais altas de crescimento, uma redução das desigualdades sociais e regionais, o aumento sustentado dos salários, a elevação do nível de emprego formal, a melhoria das contas públicas e externas. Em 2014, a taxa de desemprego no país era de 6,6% e passou a 12,2% em 2016, chegando hoje a 14,2% em 2020.[1] Tais indicadores têm resultados alarmantes nas metrópoles, as quais concentram cerca de 40% da população brasileira. A desigualdade da renda entre 2017 e 2019 é reproduzida de forma cruel: enquanto os mais pobres sofrem queda em seus rendimentos, o meio e o topo da pirâmide recuperam-se muito lentamente. Além da perda de renda e trabalho, a base da pirâmide social, que no Brasil tem uma nítida dimensão racial e de gênero, está mais sujeita à contaminação e a desenvolver casos mais graves da infecção por COVID-19, devido à precariedade de condições de vida e moradia. Ao entrarmos na pandemia, a crise econômica e política, já instalada então, é gerida por uma equipe econômica adepta de uma ideologia anacrônica de Estado mínimo e um presidente contrário às evidências científicas. “Aqui, uma falsa oposição entre morte física e morte econômica embasou uma resposta inadequada em ambos os campos” (CARVALHO, 2018, 2021).

Na dimensão **demográfica**, a macrotendência global e nacional é a perspectiva de um persistente envelhecimento da população. Nas metrópoles, a possibilidade é de decréscimo da população no núcleo metropolitano, seja pela queda da natalidade/fecundidade, seja pela mortalidade por eventos pandêmicos, pela migração para cidades médias ou pequenas do entorno metropolitano, ou mesmo pelo acirramento da violência, de forma geral. Em contraponto, o envelhecimento da população é o resultado de avanços na ciência e melhorias nas condições

de saúde e saneamento, que alcançam o mundo de maneira bem desigual.

No caso das metrópoles brasileiras, essa dinâmica demográfica tem impacto na diminuição da pressão (demanda por vagas) sobre as escolas de ensino básico; na redução da razão de dependência (de crianças e idosos em relação aos adultos jovens em idade de trabalhar); e nas demandas por infraestrutura adequada à circulação de pessoas mais velhas, por exemplo. Uma tendência nacional a considerar é uma relativa desmetropolização, com a diminuição do crescimento dos núcleos metropolitanos e migração para cidades médias, que se expressará na escala metropolitana pelo aumento das migrações intrametropolitanas do núcleo para subcentros metropolitanos, fenômeno reforçado pela pandemia da COVID-19.

Considerando a temática da **expansão urbana**, veremos um aumento de dois movimentos: crescimento das densidades das áreas centrais com verticalização acentuada, e da expansão periurbana com baixas densidades. Em Salvador e região, por exemplo, nas próximas décadas, teremos a conformação de uma cidade-região (ou uma macrometrópole) que irá englobar os subcentros metropolitanos do núcleo metropolitano e as centralidades dos municípios vizinhos, o que ampliará as conexões por movimento pendular até Feira de Santana. A isso se associará um aumento das conexões por redes digitais, com ênfase nas comunicações móveis com a tendência de teletrabalho incrementada pela pandemia da COVID-19, impulsionando as tendências migratórias mencionadas.

Na dimensão **ambiental**, as tendências apontam para questões como: i) o aumento da pressão sobre recursos hídricos; ii) aumento das ocorrências de eventos meteorológicos extremos; emergência climática — trazendo para o local fenômenos globais, como aquecimento e eventos meteorológicos extremos; iii)

elevação do nível e acidificação dos oceanos, e iv) a diminuição das áreas verdes com a expansão periurbana sobre as áreas ainda não urbanizadas da macrometrópole. Os resultados já são visíveis com a ocorrência, cada vez mais frequente, de desastres socioambientais como deslizamento de encostas, desabamento de imóveis, alagamentos de trechos extensos das cidades brasileiras.

Novas questões emergiram – emergência climática, aquecimento global, digitalização dos espaços e das relações sociais – e se somam às velhas questões que permanecem na agenda pública como problemas não resolvidos: pobreza, vulnerabilidade socioambiental, mobilidade, moradia. A pandemia explicitou os conflitos entre demandas do presente no enfrentamento da crise sanitária, por exemplo, as necessidades de isolamento social, de migração das atividades de educação, trabalho, consumo e lazer para formatos digitalizados, mobilidade segura e inclusiva, com as possibilidades que a metrópole contemporânea oferece para seus habitantes, que estão ancoradas num legado histórico de passivos socioambientais acumulados.

A emergência da pandemia da COVID-19 evidenciou a relevância de velhos problemas urbanos. Medidas para conter o avanço da pandemia colocaram na agenda questões diversas como a complexidade multiescalar das relações interurbanas e regionais em termos de fluxos de pessoas, mercadorias, energia, alimentos, medicamentos, em contraste com a limitada coordenação governamental, conflitos de competência institucional, vulnerabilidade das economias metropolitanas, e a limitada capacidade do setor público na resposta às emergências tendo em vista as deficiências de equipamentos e recursos existentes.

As velhas questões de desigualdades socioeconômicas, de gênero, de cor, a informalidade das ocupações, dificuldades de circulação e tantas outras carências já presentes nas agendas

urbanas nas últimas décadas emergiram e se constituem hoje em dificuldade para a retomada em um contexto pós-pandemia. O isolamento social que pautou a principal resposta ao alastramento da pandemia foi superado por medidas como a vacinação e regulações. A vida urbana incorporou os hábitos adquiridos de consumo, trabalho e estudo através de tecnologias digitais e não deve retornar plenamente às práticas anteriores.

As cidades contemporâneas têm como atributos a complexidade e a diversidade. No caso de metrópoles brasileiras, que têm como um dos seus traços a desigualdade social e espacial, esses atributos ganham contornos próprios e se expressam em arranjos sociais, ambientais e econômicos que resultam das diversas experiências, vivências e projetos conflitantes ou convergentes. As metrópoles brasileiras, com poucas diferenças, atravessaram a pandemia da COVID-19 carregando como legado para as próximas décadas: i) intensa segmentação social e espacial; ii) graves problemas de mobilidade, com políticas habitacionais e de transporte que aprofundam a segregação socioespacial e impulsionam a dispersão urbana; iii) problemas ambientais que se agravam pela falta de ordenamento territorial metropolitano e pela ausência de políticas públicas adequadas e coordenadas.

As consequências da crise pandêmica ainda estão por serem medidas. Laura Carvalho (2021) menciona que

um estudo publicado em maio de 2020 por pesquisadores do FMI analisou os dados de 175 países de cinco pandemias anteriores — Sars (2003), H1N1 (2009), Mers (2012), Ebola (2014) e Zika (2016) — e estimou um aumento de quase 1,5% na desigualdade medida pelo índice de Gini nos cinco anos que sucedem esses episódios (CARVALHO, 2021, p. 7).

As dimensões descritas acima são transversais, ou seja, o evento que impacta uma delas repercute nas demais. A elevação da temperatura global não ficará restrita à degradação ambiental, podendo levar a migrações, interrupção de serviços, perda de produção, conflitos por recursos naturais. As demandas por recursos são interdependentes. Maior demanda por energia requer mais água, maior demanda por alimento e água aumenta a demanda por energia. O processo de expansão urbana em curso — que resultou numa urbanização dispersa de baixa densidade, foi induzido pelo incentivo ao transporte individual por automóvel como política de Estado e se baseou no pressuposto de disponibilidade de energia a baixo custo— levou a um alto consumo de solo, com os problemas ambientais resultantes, e a um uso ineficiente de energia.

Eventos disruptivos continuam a eclodir, como a guerra entre Rússia e Ucrânia, com sanções econômicas, relacionadas a recursos energéticos, que repercutem no mercado global de energia e chegam às metrópoles brasileiras relativamente rápido, tendo consequências como aumento do preço de combustíveis fósseis e do gás de cozinha. Pandemia e conflito armado no leste europeu são eventos recentes de impacto global que potencializam crises agudas que mobilizam sociedade civil, mídias e poderes públicos, pressionando para a tomada de medidas imediatas. Entretanto, tais medidas geralmente não resolvem as causas de outras tantas crises mais duradouras e são potencialmente catalisadores, capazes de criar ou impulsionar novas crises por falta de um projeto nacional que não seja pautado pela visão de curto prazo que as eleições de 2022 impuseram aos atores políticos.

4. Metrôpoles na pandemia

O século XXI apresentou, até agora, uma sucessão de crises que tornaram obrigatório o ajuste de rumos e políticas. Depois

da crise global de 2008, que no Brasil foi ecoar na crise política de 2014/2015, seguida pela atual crise sanitária provocada pela pandemia, que deflagrou também uma crise política/econômica/institucional, ficou evidente que antigos paradigmas do século XX, como a associação entre prosperidade e crescimento econômico, precisam ser reajustados para responder a novas questões: como seguir e prosperar sem crescimento? Se a questão central do século XX era “como produzir riqueza?”, a questão que se coloca agora pode ser, “como viver com o suficiente?”. Assim, um planejamento de futuro precisará se orientar para tornar o decrescimento estável e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades.

A pandemia evidenciou tanto a necessidade de governança interinstitucional e articulada, quanto a dimensão complexa das desigualdades nas grandes metrópoles brasileiras. Também pode trazer oportunidade para a construção de futuros melhores para a metrópole, desde que os futuros planos priorizem a “economia circular”, equacionem a necessidade de garantir “prosperidade sem crescimento”, considerem resiliência como parte de um processo de busca de futuros sustentáveis, estáveis, ancorados em recursos locais e proponham intolerância radical aos padrões de desigualdade em que vivemos até agora.

O desajuste nos espaços é parte da crise civilizatória pela qual passamos, que não teve início na pandemia da COVID-19. Com a fragmentação dos instrumentos políticos de regulação, a desorganização das políticas econômicas e sociais e das esferas de coordenação interfederativa, com a priorização das decisões que beneficiam o setor privado, populações inseguras buscam soluções migrando – interferindo no crescimento de áreas urbanas densamente povoadas de forma desordenada – ou apoiando movimentos reacionários em direção a soluções autoritárias e imediatas.

Repensar a articulação dos espaços e a geração de um sistema diferente de governança das políticas econômicas, sociais e urbanísticas é fundamental para que haja coerência entre os espaços da economia, os espaços da política e a vida na cidade. Esse momento de crise pode ser uma oportunidade de avaliar o que vem sendo feito de forma equivocada, sem buscar culpados ou “personalizar” os problemas, ponderando a racionalidade técnica com o bom senso ao lidar com as emoções, esperanças e temores da política, buscando compreender as dinâmicas que permitam fazer a metrópole funcionar.

Como defende Ladislau Dowbor (2019), é necessário caracterizar os desafios sistêmicos, delinear a nova arquitetura de poder na fase do capitalismo global que, com a pandemia, entra em cheque, e analisar os impactos da financeirização para finalmente mostrar como esse processo se materializou na crise mais recente. A área econômica é, hoje, tão vinculada com a política – por sua vez profundamente enraizada nas nossas emoções, heranças familiares, ódios corporativos ou o que seja –, que a informação científica é frequentemente rejeitada em bloco pela simples convicção de que se trata de informação inimiga.

As crises multissetoriais, dentre elas a pandemia, não são situações necessariamente contrapostas a uma situação de normalidade. Desde a década de 1980, quando a racionalidade neoliberal foi se impondo enquanto dominante, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida (SANTOS, 2020; DARDOT; LAVAL, 2016), o estado de crise deixou de ser um fenômeno pontual e abrupto, passível de ser superado, e tornou-se um estado permanente. Dessa forma, as crises multissetoriais permanentes passam a servir como justificativa para a afirmação da racionalidade neoliberal de redução do tamanho do Estado, destruição de direitos e de políticas sociais, aprofundando a concentração de riquezas ao

redor do globo. Nesse contexto, “em muitos países, os serviços públicos de saúde estavam mais bem preparados para enfrentar a pandemia há dez ou vinte anos do que estão hoje” (SANTOS, 2020, p. 6).

A emergência da guerra entre a Ucrânia e a Rússia tem sido apontada como o ponto crítico de uma possível reconfiguração geopolítica internacional. O processo de globalização da circulação de mercadorias está em cheque, e mesmo a financeirização vem sendo questionada desde antes da explosão da guerra em questão. Tais tendências repercutem no Brasil, com impactos no comércio internacional e nas trocas cambiais, gerando desabastecimento interno e inflação. Ainda que existam especificidades regionais e diversidade de trajetórias entre as metrópoles brasileiras, coexistem tendências estruturais de desigualdades e segregação, comuns a todas as metrópoles, em diferentes graus. Os estudos realizados em rede no Observatório das Metrópoles têm permitido diagnosticar tendências estruturais e permanências comuns às diferentes metrópoles do país.

A forma de emprego clássica, com relações salariais e contratuais, entra em colapso, configurando novas maneiras de ganhar a vida. A ideia de “empreendedorismo” e de empresário de si mesmo esconde as já elevadas condições de desemprego, desalento e exclusão da atividade econômica de muitos trabalhadores, considerados “dispensáveis” pelo sistema. As novas gerações, quando conseguem entrar no mercado, não experimentam as mesmas políticas de bem-estar que as gerações anteriores, e torna-se rara a constituição de carreiras profissionais lineares e duradouras. A perda de direitos, não só trabalhistas, mas civis, culturais, sociais, econômicos e políticos é uma das características definidoras da precarização, que implica não apenas o emprego incerto e a pobreza do trabalhador, mas, também, a falta de uma identidade segura baseada no

trabalho. Standing (2014) define como “precariado” o indivíduo desprovido das formas de garantias perseguidas pelos social democratas, partidos trabalhistas e sindicatos após a Segunda Guerra Mundial como agenda de “cidadania industrial” para a classe trabalhadora ou para o proletariado industrial, tais como emprego e renda, estabilidade e mobilidade “ascendente”, segurança no trabalho, possibilidades de adquirir habilidades e conhecimentos (educação e qualificação), segurança de renda e representação.

Em países como o Brasil, que não chegaram a constituir plenamente uma sociedade salarial e um Estado de Bem-Estar nos moldes dos países do centro do sistema-mundo capitalista, e onde persistem problemas como a vulnerabilidade e a fragilidade das condições ocupacionais e sociais da maioria da sua população, a configuração da estrutura social sempre foi marcada pela precariedade. Vulnerabilidade ocupacional e desigualdades abissais se configuram e evoluem ao longo do processo de desenvolvimento e de urbanização do país.

Portanto, desde o último quarto do século XX, vêm se processando profundas modificações na ação do Estado com o surgimento do que Pierre Dardot e Christian Laval (2016) chamaram de uma “nova razão do mundo”, uma nova racionalidade estruturada pelo neoliberalismo. Para os autores, o neoliberalismo não significa simplesmente um *laissez-faire*, mas especialmente uma transformação da ação pública e a construção de uma afinidade cada vez mais profunda entre os sentidos das esferas pública e privada. Assim, se o Estado foi reestruturado de fora, a partir de privatizações maciças, também o foi por dentro, com a instauração de novas práticas voltadas à avaliação e regulação societal. O Estado neoliberal, portanto, deve não apenas reformar e administrar a sociedade, mas colocá-la a serviço das empresas, curvando-se à lógica empresarial. Essa

lógica se enraíza também no tecido social através das práticas cotidianas e das subjetividades, cada vez mais ancoradas no individualismo, na competitividade e no empreendedorismo. O neoliberalismo operou uma transformação da lógica pública, movendo-a da solidariedade para a competição.

Tendo esse contexto como pano de fundo, a pandemia da COVID-19 impôs um certo retorno da ação pública nas políticas de saúde, mas também nas políticas de distanciamento social, auxílio socioeconômico, entre outras. Essa realidade recolocou a necessidade de um debate sobre o papel do Estado não apenas no enfrentamento à pandemia, mas também aos seus impactos, que devem ser sentidos nos próximos anos. A valorização dos sistemas públicos de prevenção e acesso à saúde, do planejamento da saúde coletiva e das redes de proteção social ficou clara, colocando em xeque os discursos defensores da mercantilização da saúde. Segundo Laura Carvalho (2021):

A valorização (...) do papel do Estado na alocação dos recursos da sociedade tem levado alguns analistas a considerar essa crise como um golpe fatal no neoliberalismo ou, quem sabe, no próprio capitalismo. Para muitos, a trágica pandemia ajudaria a parir um belo mundo novo, bem mais justo e sustentável. No entanto, as desigualdades exacerbadas pela crise, os patamares mais elevados de dívida pública deixados como herança pelo seu combate e o fortalecimento de tendências ao autoritarismo e ao nacionalismo apresentam-se como obstáculos vistosos para uma transformação social significativa (CARVALHO, 2021, p. 7).

A autora apresenta, à luz do contexto brasileiro, “cinco funções do Estado que a pandemia ajudou a revelar. São elas: estabilizador da economia, investidor em infraestrutura física

e social, protetor dos mais vulneráveis, provedor de serviços à população e, por fim, empreendedor.” (CARVALHO, 2021, p. 8). O desafio é maior que repensar as funções do Estado, mas trata-se de ir além da perspectiva economicista e repensar a dinâmica urbana e social, numa perspectiva sistêmica. A complexidade não se restringe à economia, mas às relações sociais de trabalho e geração de renda, que têm características específicas nas diferentes regiões metropolitanas brasileiras. As formas de atuação do Estado devem, portanto, considerar essas especificidades regionais para garantir a reversão da tendência cada vez mais rápida de empobrecimento nacional.

Nessa linha de pensamento, podemos considerar que os governos atuais deverão rever suas estratégias de investimentos, trazendo de volta às suas equações de tomada de decisão as políticas sociais e a “desmercantilização” dos bens públicos, como saúde, educação, saneamento, transporte, infraestrutura e logística. Para Esping-Andersen (1991), as respostas em termos de políticas públicas podem seguir diferentes modelos, mas deveriam levar a um processo de “desmercantilização” do bem-estar dos indivíduos em sociedade.

Os direitos sociais são vistos como fundamentais para a cidadania e o processo de “desmercantilização” nada mais é que a oferta de serviços como direitos, quando uma pessoa pode manter seu meio de vida sem depender do mercado, ainda que o seguro e a assistência sociais não garantam necessariamente a “desmercantilização”. Isso vai depender da forma como tal processo acontecerá, obedecendo a critérios de acesso aos benefícios sociais, ou seja, quanto maiores e mais rígidos forem os critérios de elegibilidade, maiores serão os empecilhos e dificuldades no acesso aos mecanismos de proteção social.

Na pandemia da COVID-19 essa discussão ficou bem clara: pergunta-se como garantir condições mínimas de sobrevivência

às pessoas que mais precisam, sem criar barreiras burocráticas que dificultem ainda mais o seu acesso a essas condições (como renda mínima emergencial e cestas básicas, por exemplo). Dois exemplos e barreiras recentes no processo de combate à pandemia no Brasil: (1) a solicitação de atualização de cadastro (como o Cadastro Único Nacional ou Cadastro de Pessoa Física – CPF) para acesso a auxílio emergencial, evidenciou que os que mais necessitavam dele não estavam nesses cadastros, permaneciam invisíveis para o Estado; (2) o controle em nível municipal do acesso a vacinas fez com que fosse exigido a atualização do cadastramento no Sistema Único de Saúde (SUS), gerando grandes filas e aglomerações em pontos físicos presenciais, uma vez que os que mais precisam nem sempre têm acesso à internet para atualização à distância. Vale lembrar que, em sua origem, para ser atendido pelo SUS era necessário apenas a identificação como cidadão brasileiro, pelo registro geral nacional (RG), sem a necessidade de comprovação de residência no município para a gestão da distribuição de recursos. Contradições do processo de descentralização.

Tornou-se, pois, urgente, refletir e elaborar estratégias para o enfrentamento de problemas que não ficam contidos em fronteiras nacionais, estaduais ou municipais. A dificuldade de coordenação nas respostas por parte dos entes federativos evidenciou a necessidade de estabelecer padrões de governança cooperativa nas diversas escalas territoriais — nacional, regional e local — para além das divisões e limites administrativos — federal, estadual, municipal — hoje vigentes e que dificultam o estabelecimento de políticas articuladas e minimamente convergentes.

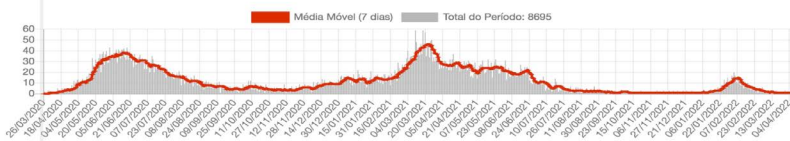
Em diferentes metrópoles, o processo de propagação da doença e os óbitos derivados dela mostram semelhanças e diferenças bastante significativas que podem ser explicadas, ao

menos em parte, pela forma de enfrentamento das autoridades locais e estaduais, pela coordenação (ou falta dela) político-institucional de estados e municípios e pela capacidade (ou carência) dos sistemas de saúde locais e pela maior ou menor conectividade espacial das metrópoles (NICOLELIS et al., 2021). A figura 1 mostra a distribuição temporal dos óbitos por COVID-19 nos municípios do Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador, em que se percebe a semelhança entre elas e suas diferenciações, como o excesso de mortes acontecido no Rio de Janeiro em 2021 que, segundo dados do registro civil, registrou naquele ano mais óbitos do que nascimentos.

Rio de Janeiro - população 6.775.561; óbitos 32.687; óbitos por 100.000 hab 482.



Salvador - população 2.900.319; óbitos 8.695; óbitos por 100.000 hab 300.



São Paulo - população 12.396.372; óbitos 49.709; óbitos por 100.000 hab 401.

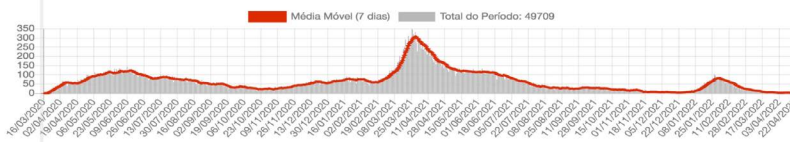


Figura 1. Média semanal de óbitos por COVID-19. Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

Fonte: População estimada em 2021 (IBGE); óbitos com suspeita ou confirmação de COVID-19 registrados no período de 16/março/2020 a 27/abril/2022 (cartórios de registro civil, portal da transparência).

No Brasil, as iniciativas públicas de gestão da crise pandêmica esbarraram no processo de destruição do Estado e das políticas sociais, cada vez mais evidente desde 2016 e acelerado a partir de 2019. No Boletim Direitos na Pandemia (CEDEPISA, CONECTAS, 2021; CEPEDISA, 2022) foram levantadas mais de 4,5 mil normas relativas à pandemia entre janeiro de 2020 e setembro de 2021. O que ficou evidente na análise foi a desconexão entre as normas do governo federal e as tentativas de resistência de entes federativos, instituições independentes e da própria sociedade. Apesar da quantidade de normas criadas e focadas em tratar a pandemia, as necessidades da população não foram atendidas, e mais, não houve participação da sociedade civil organizada, ou mesmo articulação com entes federativos estaduais e municipais.

A postura do governo federal foi de negar a gravidade da pandemia, atrasando a tomada de decisões que deveriam ser tempestivas para terem efeito mais rápido na contenção da contaminação. A junção do negacionismo e a ausência de apoio social em vários níveis poderia ter um efeito mais desastroso do que o Brasil enfrentou, caso as instituições, nas instâncias federais os poderes legislativo e judiciário, e nas instâncias sub-nacionais - governos municipais e estaduais, não tivessem trabalhado em prol de minimizar as consequências.

5. Cenários e tendências pós-pandemia

No momento em que vivemos uma crise de saúde pública como a atual, que potencializou as diversas crises pré-existentes, os legados que a metrópole carregou do seu passado para o século XXI se configuram num obstáculo a mais. Medidas como o “distanciamento social” perdem sua eficácia em ambientes urbanos de baixa qualidade de infraestrutura e de logradouros públicos, deficiências de saneamento, de habitações inadequadas com poucos

cômodos e alta densidade domiciliar. A evolução da propagação dos casos confirmados de COVID-19, que começou em bairros afluentes nas grandes metrópoles brasileiras, a partir da classe média que teve contato com o vírus em viagens à Europa, aumentou sua velocidade de propagação com a chegada em bairros populares.

A desigualdade social se reflete numa cidade social e espacialmente fragmentada, onde o processo de segregação residencial tende a se cristalizar se não for controlado por políticas públicas que o considerem como um problema urbano efetivo. Medidas de controle da ocupação do solo, coordenadas com políticas de mobilidade, de moradia e ambientais devem necessariamente ser articuladas, dado que os efeitos sobre a metrópole não são setoriais.

Como hipóteses, tendo como base estudos anteriores do Observatório das Metrópoles, fazemos algumas considerações sobre o que poderá ser cenário tendencial das metrópoles: ¹

- I. Em termos de gestão do território, persistirão as dificuldades por conta do padrão de governança metropolitana conflitiva que predominou nas últimas décadas, pouca integração interinstitucional e entre entes de governo e ações e projetos contraditórios de governos estadual e municipais, sendo difícil implementar ações e políticas coordenadas em áreas que têm abrangência extra municipal como ambiente, transporte e mobilidade, habitação, saneamento. Todavia é importante considerar que a pandemia da COVID-19 mostrou que as instâncias municipal e estadual de governo podem atuar de modo

¹ Ainda que este cenário tenha sido elaborado pelo Núcleo de Salvador, Bahia, do Observatório das Metrópoles, como ensaio para o futuro provável da Salvador metropolitana (PROJETO SALVADOR: VISÕES DE FUTURO, 2030), consideramos que pode ser extrapolado, com alguns ajustes, para outras metrópoles brasileiras.

cooperativo, mesmo na inexistência de instituições formais de governança metropolitana, desde que os objetivos políticos e administrativos tenham convergência;

II. A economia sofrerá o impacto da recessão econômica e experimentará um período de decréscimo nos primeiros anos pós-pandemia, após o qual voltará a um cenário de estagnação econômica, caracterizado por: dificuldade de implementar velhos projetos; incipiente crescimento da economia popular; falta de projeto de desenvolvimento regional e de estratégias políticas para o novo contexto socioeconômico precipitado pela pandemia da COVID-19. Mais do que nunca ficou clara a necessidade da atuação coordenada do Estado para garantir as condições de funcionamento da Economia local, nacional e global.

III. O crescimento da economia tenderá a ser mais endógeno, com o aumento da eficiência na utilização dos fatores convencionais de produção; para tanto, o aumento do estoque de conhecimentos será o verdadeiro motor do crescimento per capita, prioritariamente à acumulação de capital físico ou humano. A gestão de como esse conhecimento será estimulado, financiado e planejado caberá ao poder público, por meio da educação, dos investimentos em conectividade e tecnologia e na cultura formativa de conhecimento como bem público. Caberá aos gestores públicos introduzir incentivos para empresas ou indivíduos investirem não apenas em capital físico, mas também em inovações e na acumulação de capital humano, em todas as áreas da economia, mas principalmente nas áreas que mais dinamizam as atividades estruturantes de oportunidades de geração de trabalho e renda.

- IV. A população futura será composta por uma parcela expressiva de idosos, que se distribuem por todo o território da metrópole, e se constituirão proporcionalmente em uma parcela maior que a população jovem. A população em idade economicamente ativa continuará a diminuir. A população total da metrópole tenderá também a uma diminuição a partir da década seguinte (2030), com a possibilidade de um pequeno crescimento dos subcentros metropolitanos próximos. No caso das metrópoles nordestinas, tal crescimento será incentivado pelo aumento da migração de retorno do Sul/Sudeste, incrementada pelos impactos da pandemia de COVID-19 na população migrante, estabelecida nas metrópoles do Sul e Sudeste e em seus entornos geográficos. As grandes metrópoles, principalmente as capitais, continuarão sendo centros urbanos de atração de migrantes, em busca de oportunidades de trabalho, educação e saúde. Esse poder de atração deve ser considerado para pensar as periferias das metrópoles, que tendem à densificação ainda maior.
- V. A educação será caracterizada por: aumento da escolaridade média, mas em patamares baixos (ensino fundamental); crescimento lento de pessoas com ensino médio concluído; distribuição geográfica das unidades escolares com pouca equidade quanto à distribuição da população no território; escolas públicas atendendo predominantemente a população de baixa renda, com a distância entre o ensino privado e o público ampliada pelo impacto da pandemia que tornou mandatário o uso de tecnologias de informação para inúmeras atividades escolares; aumento das diferenças de qualidade na educação pública em relação à educação privada.

- VI. Em termos de trabalho teremos: um aumento da precarização do trabalho assalariado; aumento dos processos de “uberização” que se caracterizará pela contratação de serviços por demanda intermediadas por plataformas digitais; ampliação do teletrabalho em todas as ocupações que poderão ser exercidas de casa – ocupações de escritório, serviços especializados vinculados direta ou indiretamente à economia digital; elevação da desigualdade de rendimentos entre os ocupados; redução da presença do Estado como mediador das relações de trabalho; aumento da automação das tarefas repetitivas com o desaparecimento de ocupações; falta de oportunidades para trabalhadores mais qualificados.
- VII. Quanto à segurança pública e violência consideramos que: prosseguirão políticas de segurança reativas e de repressão; teremos um acirramento dos conflitos urbanos e da violência; desvalorização das ações preventivas e educativas na redução das violências urbanas; continuará a falta de integração das políticas de segurança pública com políticas sociais estruturantes; consolidação de guetos urbanos dominados pelo crime organizado (narcotráfico e milícias), interferindo nas políticas territoriais oficiais.
- VIII. Os indicadores de saúde permanecem como grande sintoma da precariedade das condições sociais. Recuperação lenta do Sistema Único de Saúde como consequência das ações das administrações públicas — estaduais e municipais — pós-pandemia; aumento da pressão social pela regulação pública do sistema de saúde; necessidade crescente de atuação da gestão pública para a garantia da saúde coletiva, sobretudo em áreas densamente populosas da metrópole.

- IX. Teremos uma ampliação constante e contínua do peso das tecnologias digitais em quase todos os processos produtivos, tornando premente uma coordenação e regulação estatal para diminuir a desigualdade de acesso a serviços e infraestrutura digital predominante ofertadas por agentes privados com distribuição espacial de acordo com critérios mercadológicos. Ampliação da conectividade digital nas relações sociais, de trabalho e de educação. Entretenimento e Cultura se configuram como oportunidade de negócios e de geração de trabalho e renda.
- X. Quanto aos aspectos ambientais, a desaceleração econômica forçada pela pandemia conteve, em parte, a progressão de danos ambientais, mas persistem os processos de perda da cobertura vegetal na metrópole, e do aumento da pressão sobre os recursos hídricos. Ações de mitigação para as mudanças climáticas resultam inócuas face à desarticulação intergovernamental entre os entes da federação. Persistem conflitos no uso e ocupação do solo, entre ocupação residencial e preservação ambiental.
- XI. O planejamento das áreas tradicionais das metrópoles tende a considerar novos usos residenciais e de serviços e preservar o que resta de patrimônio histórico impulsionado por um crescente interesse empresarial na área. Políticas que estimulam o uso e ocupação dos vazios urbanos construídos contribuem para uma modesta requalificação do espaço construído, que poderá resultar em processos de gentrificação. Persiste a tendência de fragmentação social e espacial induzida pela crescente ocupação do espaço nas franjas da metrópole por enclaves monofuncionais e socialmente homogêneos — conjuntos habitacionais; ocu-

pações auto-urbanizadas e autoconstruídas; condomínios fechados horizontais; loteamento exclusivos para alta e/ou média renda.

XII. Quanto à mobilidade, teremos um cenário que será caracterizado por uma rede de alta capacidade incompleta e não totalmente integrada, impactada pela dificuldade de financiamento, com os modais de baixa e média capacidade atingidos pelo aumento da insegurança. Essas condições incentivam a busca por soluções de mercado que possam diminuir o tempo de viagem e resultam num gradual abandono da rede de transporte coletivo e no aumento do uso de recursos individuais — automóveis, motocicletas, aplicativos de transporte e entrega por demanda — potencializado pelos hábitos e necessidades criados pela pandemia. Consideramos que teremos um aumento dos congestionamentos de tráfego que têm raízes no: esgotamento das soluções convencionais adotadas nas últimas décadas — ampliação de vias, construção de túneis, viadutos e estacionamentos — que incentivam o aumento da frota que acompanhará o pequeno crescimento da população; novos projetos viários que ampliam o tráfego de passagem na metrópole; aumento das viagens intrametropolitanas originadas dos municípios do entorno que aumentaram sua população e sua frota de veículos. O resultado previsível desse conjunto de fatores será um colapso da mobilidade urbana caracterizado pelo aumento crescente do tempo de viagens, particularmente nas metrópoles que continuam com uma política de expansão horizontal baseada no uso de automóveis.

XIII. A expansão espacial se dará por um crescimento horizontal que assumirá a forma de urbanização dispersa

de baixa densidade, com ocupação do solo extensiva e formação de enclaves residenciais, assim denominados os assentamentos homogêneos em termos de ambiente construído e na caracterização social da população, tornando predominante nas áreas de expansão o padrão de segregação denominada “cidade dos muros” (CALDEIRA, 2000). Os novos enclaves serão produzidos: pelo mercado, na forma de loteamentos exclusivos de alto padrão ou de condomínios horizontais fechados; por programas habitacionais estatais ou promovidos pelo Estado; e por assentamentos precários autourbanizados e formados por habitações autoconstruídas. Todos com uso do solo pouco diversificado e uso residencial quase exclusivo, origem de viagens motivadas por trabalho, estudo e direcionadas aos centros de consumo e serviços, cada vez mais longas em tempo e distância.

XIX. As áreas centrais da metrópole experimentarão forte pressão dos agentes do mercado imobiliário pela liberação sem restrições de expansão vertical cada vez mais intensa, incentivados pela escassez de solo urbano livre nas áreas centrais e em processos baseados principalmente na substituição de edificações, o que pode incluir, no caso de assentamentos precários, remoção forçada da população, processos de amembramento, degradação de áreas urbanizadas com o surgimento de “vazios construídos” e sem gestão efetiva do poder público.

6. À guisa de conclusão

Ao contrário do que preconizavam os defensores da tendência neoliberal privatista, uma expansão do sistema de saúde privado sobre o sistema público se revela inadequada a

este novo cenário. O sistema privado baseia sua eficiência em ocupação de instalações próximas a 100%, o que faz com que não tenha capacidade para receber o aumento súbito de demanda por serviços hospitalares que uma pandemia causa. A lógica de prevenção em saúde também é contrária à realização de lucros em multiplicação de consultas por planos de saúde e de procedimentos hospitalares emergenciais. As restrições patentes, assim como a centralização da produção de insumos importantes para o combate à pandemia em um único ou poucos países tornam evidente a necessidade de redução de dependência ou da instituição de formas de governança global para um evento que desconhece fronteiras.

Grande parte dos avanços em planejamento urbano foram desenvolvidos em resposta a crises de saúde pública. A crise atual torna urgente o que era de certa forma naturalizado pela dificuldade dos governos, locais ou não, de dar uma resposta efetiva à sociedade. A desigualdade social se constitui num dos principais passivos a ser resgatado num mundo pós COVID-19. No Brasil, esse passivo tem sido acumulado há mais de 500 anos. Sendo assim, retomar estratégias de combate às desigualdades pensadas nos anos 1950 e 1960, por exemplo, quando pensadores nacionais desenvolvimentistas tinham ideias sobre um projeto de nação, pode ser um excelente ponto de partida. Desta vez, incluindo as variáveis tecnológicas e geopolíticas do século XXI para compor o planejamento renovado.

O hipercapitalismo é o modelo mais anti-social do capitalismo, sob uma racionalidade neoliberal e crescentemente dominado pelo capital financeiro global. Nesta versão do capitalismo, a mercantilização sujeita todas as áreas sociais, com o objetivo de gerar o máximo lucro para os investidores, em detrimento da cidadania e dos direitos humanos. Em se mantendo a lógica do capital financeiro, o futuro pós-pandemia será de mais

endividamento do Estado e, portanto, mais políticas de austeridade com maior degradação dos serviços públicos. O neoliberalismo incapacitou o Estado para responder a emergências. Para fazer frente a prováveis novas pandemias e crises multissetoriais, as políticas neoliberais devem ser contestadas.

A perspectiva das metrópoles enquanto sistemas adaptativos complexos (SANDERS, 2008) de interação de pessoas e organizações sociais distribuídas em espaços densamente construídos, servidos por infraestruturas e administrados por organizações políticas e sociais (BETTENCOURT, 2015) pode ser uma forma de abordar as questões urbanas e metropolitana de maneira mais holística e eficaz. As estratégias de planejamento urbano multidimensionais e transdisciplinares, com a utilização de tecnologias da informação e de comunicação em desenvolvimento, nos parecem as mais adequadas para pensar o futuro das metrópoles. Parece óbvio afirmar que dinâmicas política, econômica, demográfica, social e ambiental são e sempre foram complexas, exigem um entendimento histórico e de contexto, o que torna o pensamento dual tradicional insuficiente para lidar com elas.

As políticas públicas que podem responder à crise multissetorial em que estamos imersos devem também ser multissetoriais. Os cenários esboçados acima são interrelacionados. Por exemplo, uma urbanização dispersa e de baixa densidade, na forma de “enclaves residenciais” amplia a segregação socioespacial, o consumo de solo, a degradação ambiental, o custo de implantar e manter redes de infraestruturas técnicas e as dificuldades de operação e financiamento dos sistemas de mobilidade coletiva urbana e metropolitana. Políticas habitacionais que induzem a periferação e expansão horizontal das cidades como o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e seus sucedâneos, têm impactos consideráveis no meio ambiente,

na mobilidade, na estruturação espacial das metrópoles e têm potencial para agravar desigualdades socioespaciais existentes. Do mesmo modo, políticas de transporte baseadas no incentivo ao transporte individual, como construção e duplicação de vias e viadutos, frequentemente levam a deseconomias, aumento do tempo de viagens e das distâncias percorridas cotidianamente em percursos casa-trabalho.

É nesse contexto de crises múltiplas e permanentes, cenário pandêmico global e acirramento de conflitos internacionais que pensar as transformações metropolitanas se traduz em considerar a vida em comunidade, enfatizando qualidades que conectam e nutrem pessoas e lugares. Em contraste com o planejamento tradicional, propomos que as metrópoles sejam consideradas como sistemas adaptativos complexos, interconectados, nos quais um conjunto crescente de variáveis independentes interagem de maneiras imprevisíveis (SANDERS, 2008). Ou seja, as transformações metropolitanas devem ser analisadas sob a ótica do conhecimento interdisciplinar e multidimensional da vida urbana, incluindo (infra)estrutura, comportamentos previsíveis, mudanças dinâmicas e eventos disruptivos – crises, pandemias e conflitos geopolíticos.

O desafio será, sem abrir mão das redes globais de troca, reconhecer e valorizar oportunidades que beneficiem prioritariamente a sociedade local, um meio termo entre protecionismo e globalismo a ser desenhado com engajamento político e compromisso social. Para tanto, fica evidente a necessidade — para espanto dos defensores da liberdade econômica acima de tudo — de fortalecimento das instituições e da regulação estatal, nos moldes da reconstrução ocorrida nos anos 1930 e das políticas de industrialização dos anos 1950 no Brasil. Desta vez, tendo em conta uma sociedade conectada em tempo real, e com um elevado grau de financeirização do capital

e passando por um processo de desindustrialização desde o final dos anos 1980, acelerado nos anos 2010.

O papel do Estado e da comunidade no provimento e na gestão dos bens comuns deve ser valorizado na construção de ações coletivamente construídas e que levem em conta a complexidade das metrópoles, suas estruturas e especificidades. Nesse contexto é fundamental repensar e atualizar a agenda da reforma urbana e do direito à cidade, tal como estabelecido na Constituição de 1988, e no Estatuto da Cidade, para incorporar as questões emergentes e ausentes — emergência climática, aquecimento global, digitalização dos espaços e das relações sociais, pandemias, acessibilidade e mobilidade urbana — no projeto de reforma urbana de décadas atrás. Uma virada epistemológica, cultural e ideológica faz-se necessária para que seja criado um novo senso comum, concomitante ao enfrentamento de crises que já estavam entre nós há muito tempo.

Referências

BAYON, M. C. Desigualdad y procesos de exclusión social. Concentración socioespacial de desventajas en el gran Buenos Aires y la Ciudad de México. **Estudios Demográficos y Urbanos**, Mexico, El Colegio de México, v. 23, n. 1, p. 123-150, enero-abril, 2008.

BETTENCOURT, L. M. A. “Cidades como sistemas complexos”. In: FURTADO, B.A.; SAKOWSKI, P. A. M.; TÓVOLI, M. H. **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015, p. 241-266.

BORJA, J.; CASTELS, M. **Local e global**. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus, 1997.

CALDEIRA, T. P. do Rio. **Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34/EDUSP. 2000.

CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. Dinamica de una metrópoli periférica en Brasil. **Estudios Demográficos y Urbanos**, Mexico, El Colegio de Mexico, v. 25, n. 2, p. 395-427, 2010.

CARVALHO, I. M. M. De; PEREIRA, G. C. “Estrutura social e organização social do território na Região Metropolitana de Salvador.” In: CARVALHO,

I.; PEREIRA, G. C. (Orgs.) **Salvador: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital: 2014, pp. 141–173.

CARVALHO, L. **Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado**. São Paulo: Todavia, 2021.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CERQUEIRA, E. DO C. **Vulnerabilidade socioambiental na cidade de Salvador-BA: análise espacial das situações de risco e ações de resiliência**. 2019. Tese (Doutorado em Geografia) – UFBA, Salvador, 2019.

CENTRO DE PESQUISAS E ESTUDOS DE DIREITO SANITÁRIO (CEPEDISA); CONECTAS DIREITOS HUMANOS (CONNECTAS). **Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à COVID-19 no Brasil**, n. 10. São Paulo, USP, 20.01.2021.

CENTRO DE PESQUISAS E ESTUDOS DE DIREITO SANITÁRIO (CEPEDISA). **Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil**, n. 19. São Paulo, USP, Fev. 2022.

CICCOLLELA, P. “Mestizaje territorial en las metrópolis latinoamericanas en el contexto de la crisis actual del capitalismo”. In SILVA, S. B. M.; CARVALHO, I. M. M. de C.; PEREIRA, G. C. (Org.). **Transformações Metropolitanas no Século XXI: Brasil, Bahia e América Latina**. Salvador: EDUFBA, 2015.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DOWBOR, L. “Economia e desenvolvimento sustentável”. In: BARBOSA, I.; ELIAS, S.; RESENDE, V. **O Brasil à luz do espelho: sombras, conflitos, reflexões**. São Paulo: editora FFLCH-Humanitas, 2019..

ESPAS: EUROPEAN STRATEGY AND POLICY ANALYSIS SYSTEM. **Global trends to 2030: challenges and choices for Europe**. 2019.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, p. 85–116, set. 1991.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Megatendências mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo?: contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil**. Brasília: IPEA, 2015.

JANOSCHKA, M. El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentacion y privatizacion. **EURE**, Santiago do Chile, v. 28, n. 85, 2002.

MARCUSE, P.; KEMPEN, R. **Globalizing cities: a new spatial order?** London: Blackwell, 2000.

MATTOS, C. A. De. “Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino americana”. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.) **Metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE/Observatório das Metrópoles, 2004.

NIC. **Global Trends 2040**. [s.l.] National Intelligent Council, mar. 2021. Disponível em: <http://www.dni.gov/nic/globaltrends>. Acesso em 19 ago. 2022.

NICOLELIS, M. A. L. *et al.* The impact of super-spreader cities, highways, and intensive care availability in the early stages of the COVID-19 epidemic in Brazil. **Scientific Reports**, v. 11, n. 1, p. 13001, dez. 2021.

PROJETO SALVADOR: VISÕES DE FUTURO. **Relatório 5 – Metrópole 2049**, T2. Jun/ 2020.

SANDERS, T. I. “Complex Systems Thinking and New Urbanism”. In: HAAS, T. (editor). **New Urbanism and Beyond: Designing Cities for the Future**. New York: Rizzoli, 2008. Disponível em: <http://www.complexsys.org/TISandersEssay.pdf>. Acesso em 19 ago. 2022.

SANTOS, B. de S. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Ed. Almedina, 2020. 32p.

SASSEN, S. **The global city: New York, London, Tokyo**. New Jersey: Princeton University Press, 1991.

SENNETT, R. **The open city**, 2006. Disponível em: <https://newformalism.aaschool.ac.uk/wp-content/uploads/2019/02/The-Open-City.pdf>. Acesso em 18 ago. 2022.

Setor de serviços cresce 0,2% em abril, aponta IBGE. **G1**, 14 jun. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/06/14/sector-de-servicos-cresce-02percent-em-abril-aponta-ibge.ghtml>. Acesso em: 14 jun. 2022.

SHAPIRA, M. F. P. Segregação, fragmentação, sucessão: a nova geografia social de Buenos Aires. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 56, mar., p. 169-183, 2000.

SHELL. **New lens scenarios, a shift perspective for a world in transition**, 15 fev. 2013. Disponível em: <https://www.osti.gov/etdeweb/biblio/22144080>. Acesso em 16 ago. 2022.

STANDING, G. **O precariado: a nova classe perigosa**. Belo Horizonte, Autêntica, 2014.

TASCHNER, S. P.; BÓGUS, L. M. M. **São Paulo como Patchwork: fragmentos de uma cidade segregada**. Cadernos Metrópoles. São Paulo, n. 1, 1999.

UNCTAD, United Nations Conference on Trade and Development. **Digital Economy Report 2019 - value creation and capture: implications**

for developing countries. New York: United Nations Publications, 2019. Disponível em: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/der2019_en.pdf. Acesso em 16 ago. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **EU good practices on sustainable mobility planning and SUMP.** Report. EU, september 2018. Disponível em: https://www.eltis.org/sites/default/files/trainingmaterials/reform-eu_good_practices_on_sustainable_mobility_planning_and_sump.pdf. Acesso em: 1 set. 2019.

VELTZ, P. **Mondialisation, villes et territoires.** L'économie d'archipel. Paris: Press Universitaires de France, 1996.

REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADANIA

REURDC



ISBN 978-85-7785-754-8



9 788577 185754 8