

CIDADE-REGIÃO – REVISÃO DE CONCEITOS A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Leonardo Marques Hortencio

Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS)

leonardo.hortencio@ufrgs.br

Introdução

Um processo de transformação territorial se potencializa nas últimas duas décadas nas grandes áreas metropolitanas das cidades latino-americanas. Este processo tem como resultado o surgimento de uma cidade contemporânea, de escala regional e de alta complexidade, denominada de cidade-região.

As cidades polos, saturadas de áreas para crescimento, associadas ao alto custo do solo, deixam de concentrar atividades importantes, que buscam na periferia metropolitana espaços para implantação – complexos industriais e de logística, novas tipologias comerciais, instituições universitárias e habitação de média e baixa densidade (condomínios residenciais). Entretanto, os planos urbanísticos de escala local resultam insuficientes para abordar estas tensões do território e as novas oportunidades – existe um problema de fragmentação administrativa e de impossibilidade de um governo do território apoiado nos sistemas tradicionais de divisão municipal.

A metodologia utilizada neste trabalho se desenvolve a partir da pesquisa bibliográfica e tem o objetivo de verificar o estado da arte a respeito da questão da escala regional no urbanismo, através da identificação de diferentes conceitos e definições de cidade-região ao longo da história: (1) as concepções iniciais de Cidade-Região, (2) mudança de olhar – a Cidade-Região a partir de uma perspectiva econômica e (3) conceitos de Cidade-Região na literatura brasileira.

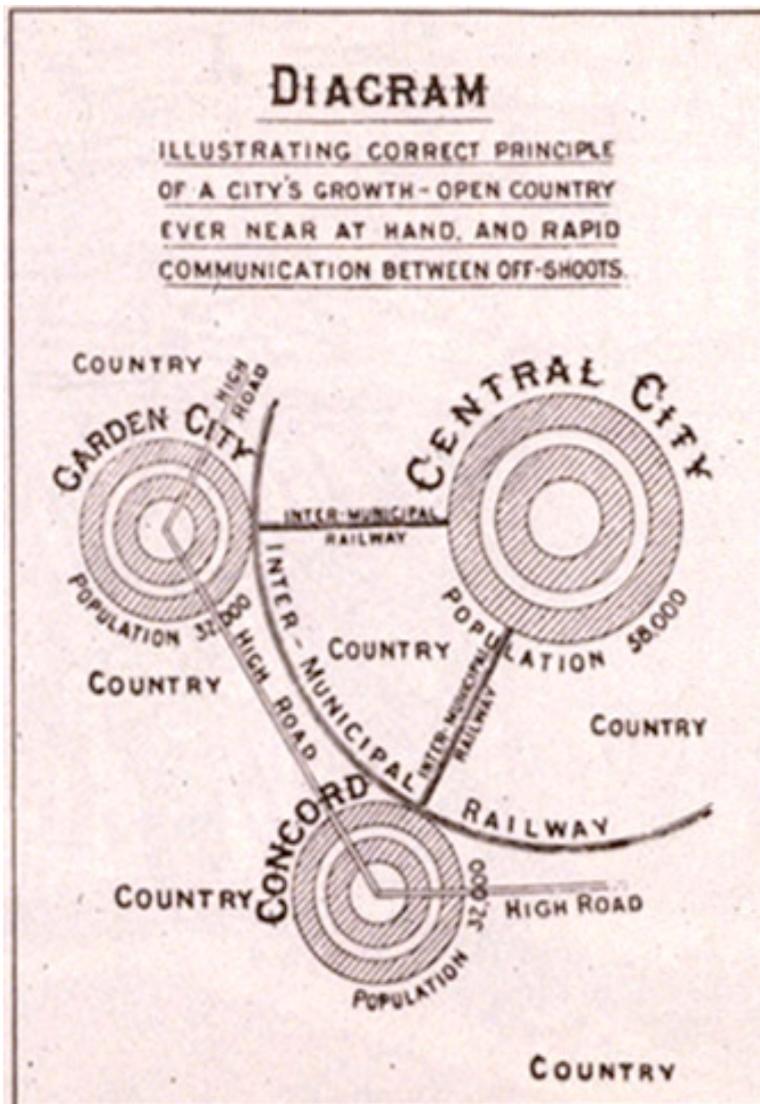
1. Concepções iniciais de cidade-região

Nas primeiras décadas do século XX, Patrick Geddes e Lewis Mumford anteciparam a importância da escala regional no urbanismo e de conceitos de organização territorial. Entretanto, pode-se afirmar que esta discussão já aparecia – mesmo que de forma subjetiva – anteriormente. Cabe aqui registrar a importância das ideias de Ebenezer Howard (2003), em *To-morrow, a peaceful path to real reform*, (original de 1898), no qual apresenta

uma visão abrangente da cidade e do urbanismo, apontando para a cidade-jardim como um modelo diferente de organização social, econômica e territorial, que implicaria em um novo ambiente territorial, residencial, de baixa densidade e com amplos espaços verdes.

As propostas de Howard são originadas a partir da percepção dos problemas enfrentados na cidade no final do século XIX, decorrentes da superpopulação causadas pela migração desenfreada campo-cidade. Ele propõe uma equação equilibrada na relação campo-cidade, em uma concepção de cidade que significa uma ruptura com os modelos vigentes na época e influenciam pensamentos urbanísticos posteriores.

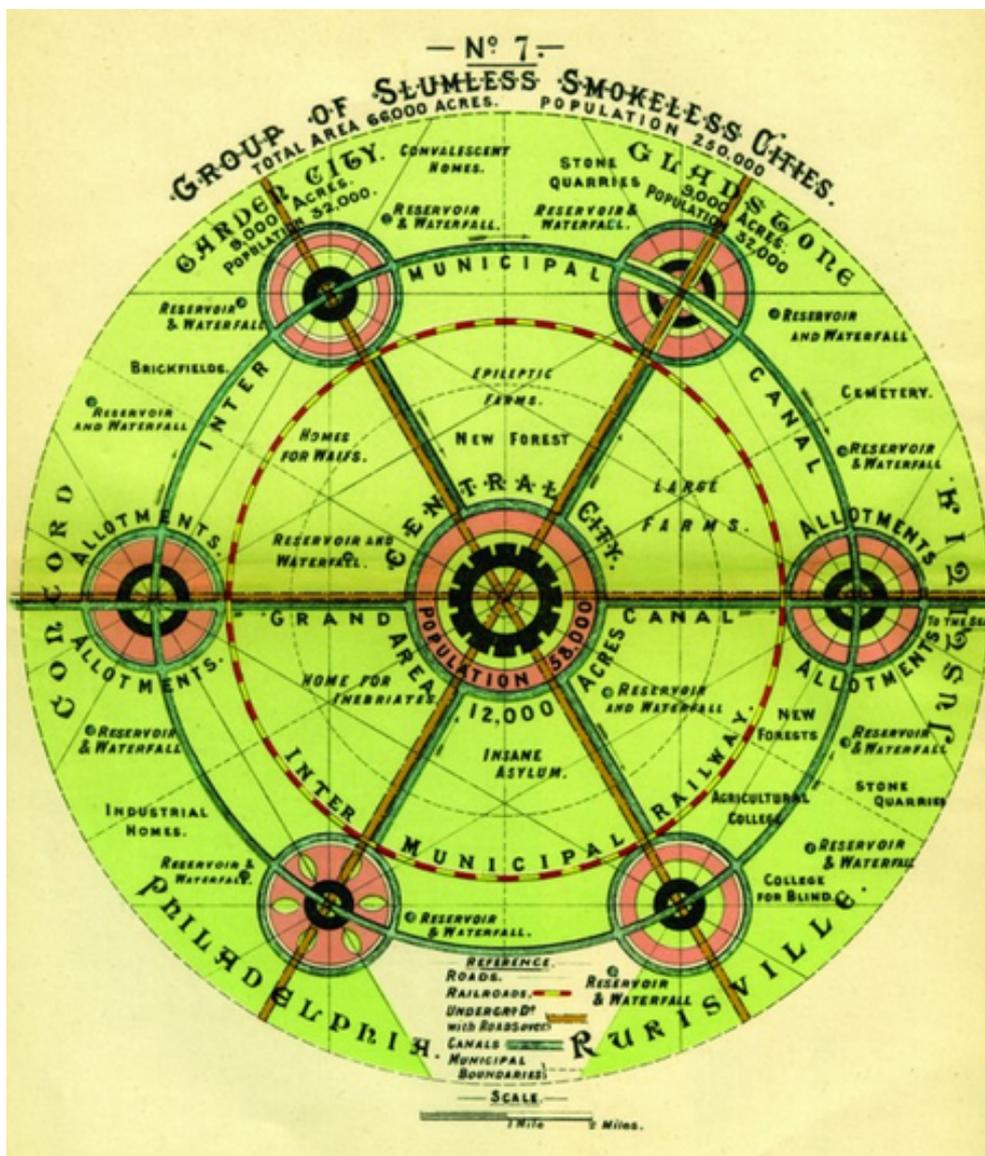
Figura 1 – Diagrama Cidade-jardim Howard



Fonte: Howard, 2003

A concepção original de cidade-jardim proposta por Howard não pode ser entendida como uma cidade isolada no meio do campo, mas sim como um sistema de cidades construído dentro de distâncias não muito grandes, conforme observa Hall(2002). Quando o limite de habitantes era atingido em uma cidade, imediatamente iniciava-se a construção de outra, mantendo-se o espaço rural entre elas. Estas estariam conectadas por estradas de ferro, que possibilitavam o intercâmbio de mercadoria e o fluxo dos habitantes, que pode ser observado no diagrama abaixo (Figura 2), constituindo um sistema integrado, que pode ser interpretado como uma cidade-região.

Figura 2 – Diagrama de concepção sistema da cidade-jardim – Howard



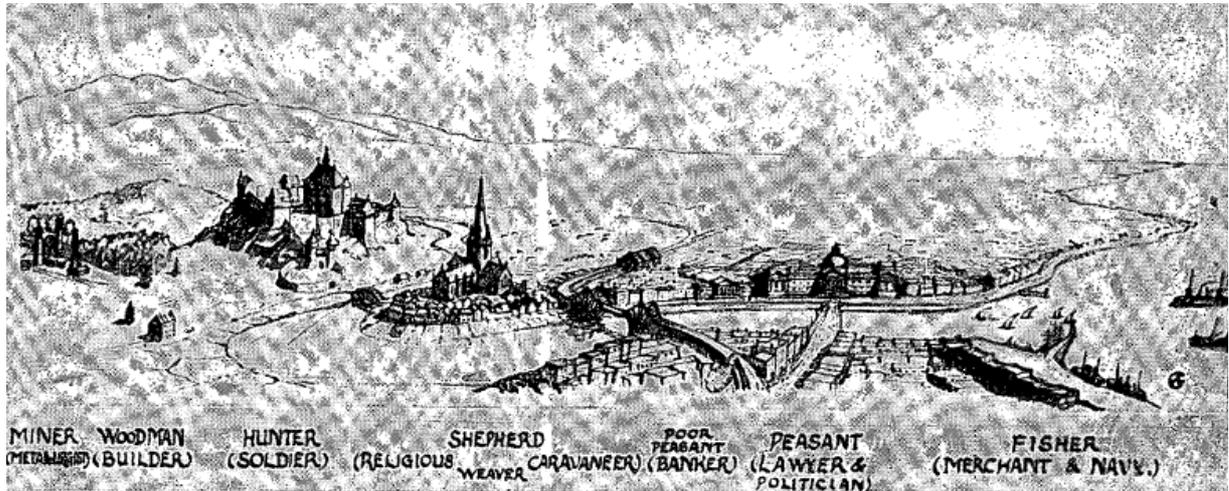
Fonte: Beevers, 1988, p.1.

Patrick Geddes detecta o potencial da inserção da cidade na sua região e de estabelecer vínculos entre o urbano e o natural, comprometendo o conjunto do território a serviço do homem, e portanto, das cidades, formulando assim o que é considerado o conceito original de cidade-região (SOARES, 2010). Sua discussão tem origem na compreensão que a região expressa o conhecimento organizado do território. A partir de uma perspectiva interdisciplinar no planejamento urbanístico, reconhece a cidade como uma organização humana articulada com a história e o meio ambiente, e fomenta a análise regional como fundamental para o planejamento – através de uma análise detalhada das formas de assentamento dos sistemas econômicos locais em relação as potencialidades e limitações do meio ambiente. Com isso, abandona os limites convencionais das cidades e passa a considerar a região, ampliando o objeto espacial do urbanismo desde a cidade ao âmbito do território. Destaca-se que neste momento histórico os planos urbanos centravam-se nas questões da expansão urbana e do embelezamento das cidades.

No livro *Cities in evolution* (1915), Geddes apresenta uma exposição sistemática de teorias sobre a cidade e seus problemas. Explica o conceito de desenvolvimento de uma grande aglomeração urbana moderna, mostrando o fenômeno do *urban sprawl*, e intuindo a megalópolis contemporânea, para o qual utiliza o termo conurbação como conceito para explicar o sistema complexo formado pelo agrupamento de cidades industriais e outros núcleos próximos que conservam sua identidade. Ainda que pareçam cidades satélites ou cidades dormitórios, as relações de dependência são mais intensas na aglomeração urbana que na conurbação, quase sempre policêntrica e instável.

No artigo *The Valley in the Town* (1925) Geddes desenvolve uma visão que articula, desde uma perspectiva global, as inter-relações entre cidade e território. A partir da articulação de espaços e saberes, trabalho do homem que cuida e explora a natureza (mineiro, lenhador, agricultor, pescador) e de ofícios urbanos (carpinteiro, padeiro).

Figura 3 - The Valley in the Town – Patrick Geddes



Fonte: Geddes, 1925, p.399

O estudo da região permite a compreensão do ambiente em que vive o homem. Há uma influência decisiva da cidade na transformação do território, para tanto o planejamento necessita de um estudo que abrange desde o solo e subsolo, o clima e a vida silvestre, os recursos naturais e os assentamentos humanos, com suas exigências econômicas e sociais.

Lewis Mumford (1925) também apresenta um conceito de cidade-região, onde se produz uma interação positiva entre cidade e natureza, com formas de assentamento mais equilibradas entre as atividades humanas e as realidades territoriais (população X produção e recursos naturais), apoiadas no conhecimento, antecipando conceitos que retomam com os discursos a respeito do desenvolvimento sustentável, com a necessidade de manter o consumo de recursos naturais dentro dos limites de sua renovação efetiva. Sugere que é necessário garantir um mínimo de compacidade e mescla de usos nos assentamentos para um balanço regional social positivo.

Estas visões de planejamento do território, reconhecendo a importância da escala regional no urbanismo, tem reflexos práticos nos Estados Unidos e Europa, com a proposição de planos metropolitanos para grandes aglomerações urbanas, com destaque para os planos para Nova York (vide diagrama – figura 5), Chigaco e Londres, além do projeto Siedlungen em Frankfurt. Destaca-se também a criação da Regional Planning Association of America ("RPAA"), do qual Mumford foi um dos fundadores.

no cenário da globalização, configurando-se como uma nova entidade territorial oriunda da integração de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

As principais vertentes deste novo regionalismo são duas, a vertente globalista e a vertente regionalista, sendo sua principal divergência as relações com a política pública das cidades e regiões (KLINK, 2001).

A vertente globalista se desenvolve a partir de 1950, baseando-se na homogeneização do espaço, mobilidade de fatores de produção e concorrência entre lugares. Na década de 90 ganha espaço através de trabalhos baseados no surgimento de rede de cidades e regiões conectadas entre si, numa sociedade global baseada no fluxo de informações. Seus representantes teóricos mais significativos são Peter Hall, Friedaman & Wolff, Jordi Borja e Manuel Castells (com estudos sobre cidades da Europa e da América Latina) e Saskia Sassen, cujo trabalho gravita em torno das questões das cidades mundiais.

A vertente regionalista ressalta a perspectiva da reterritorialização do desenvolvimento econômico no contexto da nova economia internacional globalizada. A reterritorialização deve ser entendida como um processo que garanta certas condições econômicas, políticas, sociais e culturais que se concentram espacialmente num determinado local. Estas condições proporcionaram uma especificidade do local, que não pode ser substituída de imediato através de estratégias locais. Entre os principais trabalhos deste grupo destacam-se as análises sobre a Terceira Itália e o Vale do Silício. Os principais representantes desta vertente são Piore e Sabel, a Escola Californiana (com destaque para Allen Scott, John Agnew, Edward Soja e Michael Storper), Paul Krugman e Georges Benko.

Para a vertente globalista, a principal tarefa da política pública é a inserção da cidade-região na economia mundial de fluxos. A principal variável de referência está relacionada com a dinâmica socioeconômica e política fora do território, como, por exemplo, a desregulamentação financeira e comercial na escala global e o aumento (...) dos fatores de produção e dos fluxos de informações. Já a vertente regionalista enfatiza uma política pública que é elaborada a partir das particularidades do próprio ambiente local, (...) ou mundo de produção regional, que se define em termos de um conjunto de normas e convenções entre os atores regionais para a coordenação da atividade econômica regional. (KLINK, 2001, p.44)

Dentro do foco deste artigo, apresentamos a seguir um breve panorama sobre alguns dos conceitos trabalhados por autores das duas vertentes, que são complementares e subsidiam o debate sobre a cidade-região na atualidade.

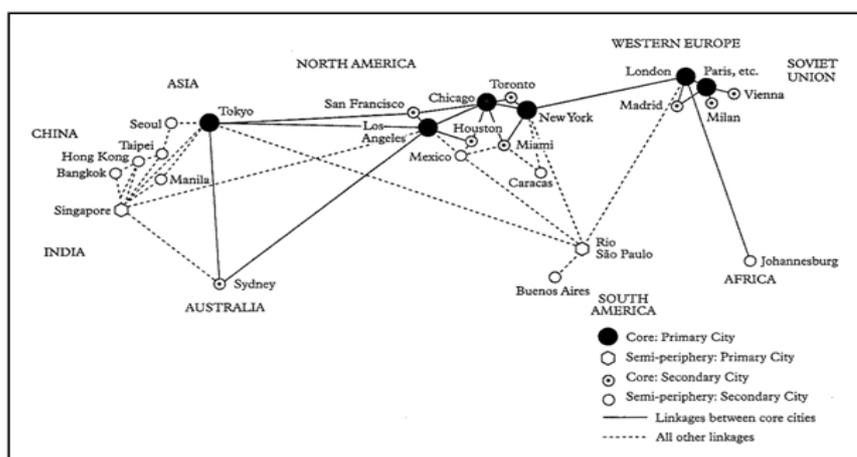
O conceito de cidade-região global origina-se a partir da associação à ideia de “cidade mundial” de Hall, 1966 e Friedmann e Wolff (1982) e de “cidade global” de Sassen (1991) e busca estender a compreensão em termos econômicos, políticos e territoriais, com o

objetivo de mostrar como as cidades-região funcionam como nós espaciais da economia global e como atores políticos específicos na cena mundial.

O estudo de Peter Hall, intitulado *World Cities* (1966) faz uma análise de cidades como Londres, Nova York, Paris, Moscou e Tóquio, classificando-as em mundiais por apresentarem determinadas características em comum, dentre elas: sedes do poder político, das corporações transnacionais, das principais organizações trabalhistas; importantes centros de atividade industrial; confluência das principais ferrovias, rodovias, portos e aeroportos internacionais; sedes dos principais bancos e empresas seguradoras, de empresas disseminadoras de informação; aglomerações de instituições de pesquisa; concentração de grandes populações e de mão de obra internacional; crescente aumento de empregados nos serviços em contraposição aos empregados na indústria; centros especializados na prestação de serviços; significativos mercados internacionais.

Uma segunda aproximação busca situar, as cidades mundiais, em relação a uma nova divisão internacional do trabalho. Uma das principais hipóteses é aquela apresentada por Friedmann e Wolff (1982), cujo argumento concentra-se no papel desempenhado pelas empresas transnacionais. Segundo os autores, a economia mundial estaria sendo organizada e controlada a partir delas e de suas respectivas localizações em áreas urbanas estratégicas. O estudo posterior desenvolvido por Friedmann (1986), versando sobre a ‘hipótese da cidade mundial’, dá continuidade ao primeiro, pois inter-relaciona as cidades a um espectro macroeconômico mais amplo. Esse autor constata, então, a existência de uma gama de países centrais e semiperiféricos, organizados em torno de uma hierarquia mundial de cidades.

Figura 5 – Hierarquia Mundial de Cidades



Fonte: Friedmann, 1986, p.71

As cidades globais são definidas pelo seu grau de influência global. O tamanho em si não é definidor de uma cidade global. Muitas cidades globais são cidades grandes, mas nem todas as cidades grandes têm influência global. Segundo Saskia Sassen (1991), as cidades globais são os locais-chave, onde se situam os serviços avançados e as telecomunicações, necessários à implementação e ao gerenciamento das atividades econômicas globais. Caracteriza, conseqüentemente, as cidades globais como locais de produção de serviços avançados e mercados financeiros para a compra e venda de ações. A influência e o poder das cidades globais podem estar baseados em fatores econômicos, financeiros, culturais ou políticos, em diferentes composições. Em todo caso, o status de capital não garante o status de cidade global.

Uma combinação de dispersão espacial e integração global criou um novo papel estratégico para as cidades mais importantes. Além de sua longa história como centros de comércio e finanças, essas cidades agora funcionam como centros de quatro novas formas:

- primeiro, como pontos altamente concentrados de comando da economia mundial;
- segundo, como localizações-chave para as finanças e serviços, que substituíram a manufatura como os setores-líderes da economia;
- terceiro, como lugar de produção, incluindo a produção de inovações, desses setores-líderes;
- quarto, como mercados para os produtos e inovações produzidos. (Sassen, 1991, p. 3)

Já Scott, Agnew, Soja e Storper (2001) dedicam-se ao estudo das transformações políticas, culturais e econômicas causadas pelo processo de globalização, e definem uma unidade socioespacial para estas análises – a cidade-região. O conceito de cidade-região global faz referência a uma nova entidade territorial oriunda da integração de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas conformando os grandes nós da economia globalizada.

Identificam alguns impactos importantes na geografia social das cidades-regiões globais: (1) heterogeneidade cultural e demográfica crescente induzida pela migração em grande escala; (2) uma mudança na morfologia espacial – cidades-regiões polarizadas por um ou dois centros urbanos definidos estão se tornando aglomerações policêntricas ou multi-agrupadas; e (3) tendem a ampliar a disparidade entre a opulência e a pobreza em termos econômicos, sociais e espaciais.

3. Conceitos de cidade-região na literatura brasileira

Na última década alguns autores brasileiros tem focado seus estudos na discussão da cidade-região, a partir de diferentes pontos de vista: da produção do espaço urbano-regional e de avaliação dos fenômenos de reestruturação metropolitana a partir de uma perspectiva econômica e espacial.

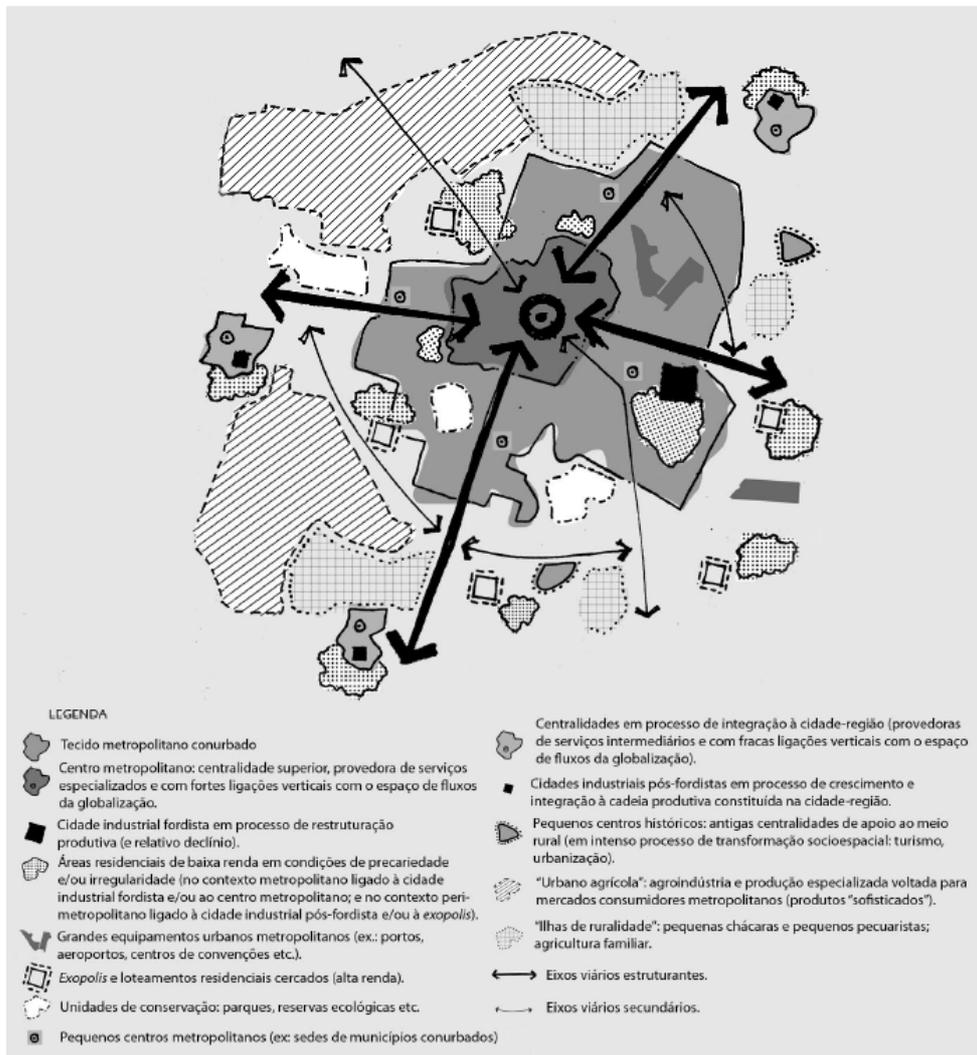
A partir do entendimento de que a cidade-região emerge com a era do capitalismo avançado, constituindo-se em conexão essencial da economia globalizada, Sandra Lencioni (2003) adota este conceito para a análise dos processos de produção do espaço urbano-regional brasileiro a partir de estudos da reestruturação da indústria em São Paulo.

Mesmo examinando apenas a metrópole, o espectro da região aparece, porque ela em si, não é mais uma cidade isolada, mas uma cidade-região. Uma cidade-região que não se definiu por um planejamento, mas uma cidade que assim se definiu por um processo, por uma lógica histórica que desafia a compreensão de sua dinâmica e, até mesmo, o planejamento urbano. Essa cidade-região, como uma forma nova do processo de urbanização, é, vale repetir, um produto associado à reestruturação produtiva. Essa cidade-região está relacionada ao processo de metropolização do espaço, processo esse que imprime características metropolitanas aos territórios.(...) A cidade-região se constitui, assim, num fenômeno do estágio de desenvolvimento do mundo atual e num nó essencial da economia global. (LENCIONI, 2003, p. 7)

Em uma outra abordagem, a cidade-região é definida por Magalhães (2008) como “a forma urbana do processo de metropolização em seu estágio contemporâneo, que apresenta continuidades e rupturas com os processos anteriores – como aqueles que deram origem às próprias metrópoles em contextos históricos anteriores”.

A urbanização sem fronteiras aparentes une no espaço conurbado metrópoles que outrora eram facilmente delimitáveis, e diversas regiões se tornam espaços inteiramente urbanizados, dando origem a uma nova entidade socioespacial que vem sendo denominada de cidade-região. A partir dos processos socioespaciais contemporâneos, e de novos sentidos da produção do espaço urbano, começa a se evidenciar esta nova unidade de análise socioespacial, em gestação a partir do processo de extensão do tecido urbano das grandes metrópoles industrializadas. (MAGALHÃES, 2008a, p.9)

Figura 6 - A cidade-região: processos socioespaciais e elementos principais



Fonte: Magalhães, 2008, p.43

Segundo Magalhães, um novo arranjo escalar se realiza na cidade-região em dois níveis distintos:

(...)em primeiro lugar tem-se a cidade-região como um todo, enquanto unidade privilegiada no que diz respeito às suas relações externas (...) com outras cidades-região situadas ao redor do mundo. Em segundo lugar, e internamente à cidade-região e sua organização interna, tem-se o papel da metrópole redefinido e reestruturado, concomitante ao fortalecimento dos novos centros médios situados nos entornos das áreas metropolitanas mais densamente construídas, que intensificam suas relações com o núcleo metropolitano, em termos de fluxos materiais e imateriais, aumentando a interdependência entre os espaços locais e aprofundando a divisão territorial do trabalho. (MAGALHÃES, 2008, p.88)

Outra aproximação que contribui para o debate acerca da cidade-região é o conceito de arranjos urbano-regionais construído por Rosa Moura (2010).

Arranjos urbano-regionais são uma categoria espacial específica, que se configuram como “unidades concentradoras de população relevância econômico-social e infraestrutura científico-tecnológica.” (MOURA, 2010, p.200)

Possuem elevada densidade urbana, forte articulação regional e extrema complexidade, devido à multiplicidade de fluxos multidirecionais de pessoas, mercadorias, conhecimento e de relações de poder que perpassam seu interior. Constituem unidades de alta produtividade e renda, dadas as atividades intensivas em conhecimento e tecnologia, tendo como segmentos estruturadores os mais modernos da indústria da transformação, ou funções terciárias superiores. Caracterizam-se, fundamentalmente, pela multiplicidade escalar, que é elemento ao mesmo tempo potencial e complexo para o desempenho de ações articuladas, práticas de cooperação e união na busca do desenvolvimento e da solução de problemas comuns. (MOURA, 2010, p.200)

A respeito desta categoria espacial, pode-se destacar algumas questões vinculadas a sua espacialidade. Segundo a autora,

Morfologicamente, absorvem em uma unidade espacial, contínua ou descontínua, centros urbanos e suas áreas intersticiais urbanas e rurais – um rural transformado. Mais que isso, em seu processo de expansão estreitam relações e dividem funções com aglomerações, vizinhas, que incorporam a essa unidade, em extensões com raios de aproximadamente 200 quilômetros, propiciando vínculos com arranjos singulares e outras aglomerações mais distantes, estendendo sua influência para além dos limites estaduais. Sua constituição corresponde às dinâmicas mais intensas e mais complexas comparativamente a outras porções do território, caracterizando-se como formações que transcendem o padrão das aglomerações urbanas, com uma constituição simples de polo e periferias, alcançando uma escala urbana mais complexa e uma dimensão regional. (MOURA, 2010, p.200-201)

4. Considerações finais

Nas últimas décadas verifica-se acentuada transformação na morfologia e na organização funcional das cidades-região na realidade brasileira. A irradiação das dinâmicas urbanas desde os núcleos centrais para as cidades menores propiciou o fortalecimento de conjuntos espaciais heterogêneos que abrangem as aglomerações urbanas e suas áreas de influência.

Decorrentes do processo de reestruturação do capitalismo, da redistribuição dos postos de trabalho, da facilidade da comunicação e de acessibilidade e conexões, estas áreas passam a adquirir importância socioeconômica e política, sendo responsáveis por intensa circulação e distribuição de produtos e serviços. Passam a assumir, como se apresentou anteriormente, importância maior que o próprio Estado, tornando-se parte de uma rede mundial de cidades, onde concentram-se o comando econômico e a produção e o consumo massivo de inovação.

Entretanto estas formas de organização espacial, cidades-regiões, ainda não apresentam instrumentos de controle do crescimento territorial nem formas de gestão adequada que respondam a esta retomada da importância da escala regional.

Assim, podemos retomar, a partir desta revisão teórico-histórica algumas questões:

As concepções iniciais de cidade-região, com princípios e ideologias representados através de modelos utópicos foram fundamentais para a formalização e organização das áreas metropolitanas no Brasil, fornecendo subsídios para a construção das Regiões Metropolitanas como conhece-se hoje, multicentros, com diferentes escalas, e que apresentam relações de dependência e complementaridade entre as áreas urbanas e rurais.

A abordagem econômica, desde as vertentes regionalista e globalista traz à luz da discussão a questão da globalização e da geopolítica internacional e seu impacto nas regiões, em paralelo a discussões sobre novas formas de organização espacial das cidades – crítica ao modelo da cidade moderna, e estudos de novos modelos urbanos – cidade compacta e cidade difusa. Estas questões tem reflexos espaciais significativos na configuração da cidade-região que se consolida nas áreas metropolitanas no Brasil na década de 70.

Por outro lado, as discussões na literatura brasileira buscam compreender esta cidade-região que se especializa, e vinculam conceitos econômicos da produção e sua relação com o cenário global.

Porém, este fenômeno metropolitano ainda não tem mecanismos de controle espacial que respondam a intensidade com o qual acontece. A escala regional do urbanismo, já discutida desde o início do século XX, e que apresentava já preocupações relativas as questões de sustentabilidade e o esgotamento dos recursos deve ser revisitada para a gestão da cidade-região.

Entendemos que a cidade-região é uma realidade presente e consolidada no cenário brasileiro. Enxergamos esta configuração espacial como uma unidade carente de um planejamento integrado, que extrapole os limites dos municípios e seja encarada como uma unidade espacial que deve ser pensada em conjunto, no que tange as questões de uso e ocupação do solo.

Neste sentido, é fundamental a retomada do papel do Estado como órgão regulador e gestor, devendo o mesmo assumir a liderança sobre o processo, de forma a evitar e conter as distorções causadas pelo crescimento desregulado, evitando uma maior segregação sócio espacial e retomando algumas premissas de Geddes relativas a cidade-região – uma visão que articule, numa perspectiva global, as inter-relações entre a cidade e o território, a serviço do homem, de forma equilibrada.

Referências Bibliográficas

- ALLEN, S., SOJA, E., AGNEW, J. & STORPER, M. 2001. Cidades-regiões globais. *Espaço & Debates*, 41, 11-25.
- BEEVERS, P. 1988. *The Garden City Utopia - A Critical Biography of Ebenezer Howard*. London, Olivia Press.
- FRIEDMANN, J. & Wolff, G. 1982. World City formation: an agenda for research and action. *International Journal of Urban and Regional Research*, 6, 309-44.
- FRIEDMANN, J. 1986. The World City Hypothesis. *Development and Change*, 17(1), 69-83.
- GEDDES, P. 1995. *Cidades em evolução*, Campinas, Papirus.
- GEDDES, P. 1925. The Valley in the Town. *Survey*, 54, 396-416.
- HALL, P. 2002. *Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX*, São Paulo, Perspectiva.
- HALL, P. 1966. *The World Cities*, London, Weindenfeld and Nicolson.
- HOWARD, H. 2003. *To-morrow, a peaceful path to real reform*, London, Routledge.
- KLINK, J. 2001. *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no grande ABC Paulista*, Rio de Janeiro, DP&A Editora.
- LENCIONI, S. 2003. Uma Nova Determinação do Urbano: o desenvolvimento do processo de metropolização dos espaços. In A.I.G. et al. org. *Dilemas Urbanos - novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo, Contexto, 35-44.
- MAGALHÃES, F. 2010. Da metrópole à cidade-região: na direção de um novo arranjo espacial metropolitano? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 10(2), 9-27.
- MAGALHÃES, F. 2008. *Transformações socioespaciais na cidade-região em formação: a economia geopolítica do novo arranjo espacial metropolitano*. Belo Horizonte, UFMG.
- MOURA, R. 2010. Arranjos Urbano-regionais no Brasil – o conteúdo modificado da concentração e da desigualdade. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 115, 199-210.
- SASSEN, S. 1998. *As cidades na economia global*. São Paulo, Nobel.
- SASSEN, S. 1991. *The Global City: New York, London and Tokyo*. Princeton, Princeton University Press.
- SOARES, P. R. 2010. A cidade-região de Porto Alegre: análise da desconcentração metropolitana no Rio Grande do Sul. *Anais do Seminário Nacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano*, 1, 1-16.
- VERGARA, A. & RIVAS, J. 2004. *Territorios Inteligentes*. Madrid, Fundación Metrópoli.