



EXPANSÃO URBANA E CONTROLE: O SISTEMA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL NAS REGIÕES METROPOLITANAS DE MAIOR CRESIMENTO POPULACIONAL ATUAL NO BRASIL (2001-2017)

CAMILA KAORI KATO

ORIENTADOR: Prof^o Dr^o Sidney Piochi Bernardini

INTRODUÇÃO E OBJETIVOS

Na conferência Habitat III, realizada no ano de 2016, em Quito, Equador, foi adotado um documento que orienta o planejamento urbano sustentável para os próximos vinte anos. Uma das recomendações busca estabelecer cidades com densidades populacionais que configurem compacidade adequada para enfrentar o problema da expansão urbana inadequada. Ao aplicar ao cenário brasileiro, é necessária maior investigação, já que o processo de urbanização apresenta diversos fatores que envolvem questões de natureza socio-econômica e de desigualdade espacial. Entre 2010 e 2017, o número de regiões metropolitanas criadas por lei quase dobrou no Brasil, indo de 36 para 71 regiões. Fato que surpreendeu, em parte, porque o crescimento populacional não tem sido tão significativo no âmbito dos processos de urbanização brasileira nos grandes aglomerados urbanos: desde 2000, são poucas as regiões com crescimento mais acentuado. As regiões metropolitanas já instituídas entre 2000 e 2010 tiveram um crescimento médio de 1,5% (por estimativas dos censos demográficos divulgadas pelo IBGE no ano de 2017). Aquelas regiões criadas ainda no início dos anos 1970 mostraram crescimento ainda menor, que significa certa estabilização populacional. A princípio, foram selecionadas para pesquisa aquelas que tiveram taxa de crescimento geométrico populacional superior a 2%, tanto entre 2000 e 2010, como entre 2010 e 2017. Ou seja, para as que já tinham sido institucionalizadas no primeiro período, a taxa foi calculada nos dois períodos e foram selecionadas aquelas que se mantiveram em taxas superiores a 2%.

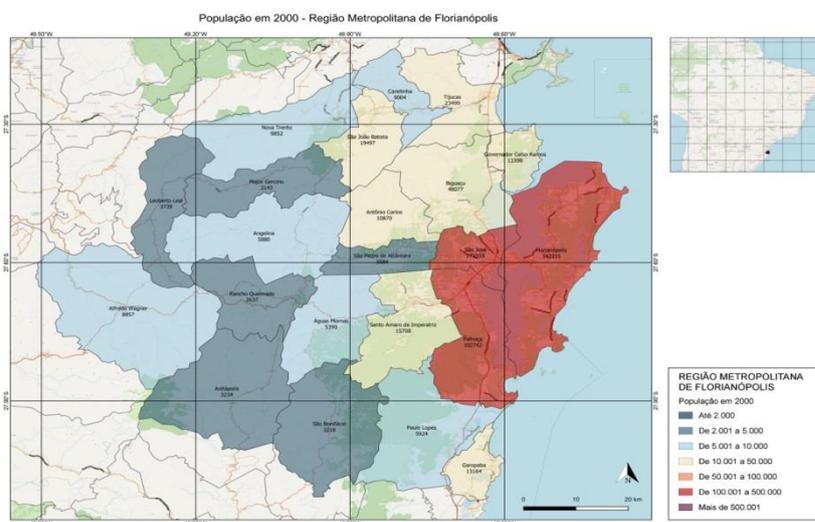
O objetivo geral da pesquisa é realizar o levantamento de instrumentos de contenção ou controle da expansão urbana e de proteção ambiental presentes nos macrozoneamentos realizados pelos municípios inseridos em oito regiões metropolitanas brasileiras: RM de

Manaus, RM de Macapá, RM de Florianópolis, RM do Vale do Itajaí, RM da Foz do Rio Itajaí, RM de Goiânia, RM do Distrito Federal e RM de Palmas. Essas regiões apresentaram crescimento populacional maior que 2% em dois intervalos temporais consecutivos: entre 2001 e 2010 e entre 2010 e 2017, considerando os dados de estimativa populacional divulgadas pelo IBGE dos censos demográficos. Essa porcentagem apresenta uma discrepância em relação às demais RMs brasileiras, podendo demonstrar dinâmicas e desenvolvimentos novos. Incluído a este objetivo geral, é conveniente verificar a eficácia destes instrumentos como medidas de contenção da expansão urbana.

DESENVOLVIMENTO

Na primeira etapa, foi realizada a revisão de literatura. O recorte temporal selecionado foi entre os anos de 2015 a 2020, em dois cenários: nacional e internacional, sendo o primeiro dividido entre gerais e específicos às regiões metropolitanas selecionadas. A segunda etapa envolveu a montagem da cartografia e análise inicial dos mapas. Os mapas produzidos foram de taxa de crescimento geométrico populacional de 1980 a 1990, 1991 a 2000, 2000 a 2010, e 2010 a 2017; número absoluto da população em 2000, 2010 e 2017; plano diretor nos municípios pertencentes a cada região metropolitana. A terceira etapa foi de levantamento e análise inicial dos macrozoneamentos presentes em cada plano diretor. Foram montados 64 mapas no total. Os mapas 1 a 3, a seguir, são exemplos do resultado final da montagem da cartografia, de cada tema, com os dados inseridos.

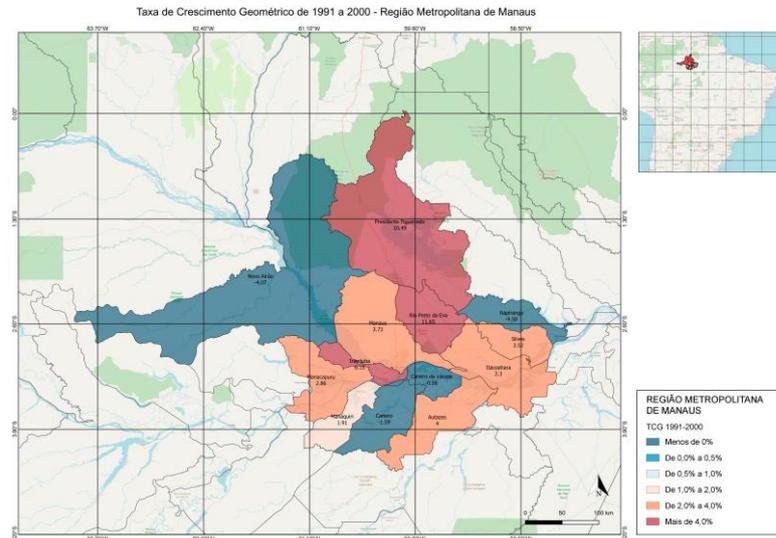
Mapa 1 – população em 2000 – Região Metropolitana de Florianópolis



Elaboração própria com base em dados do IBGE.

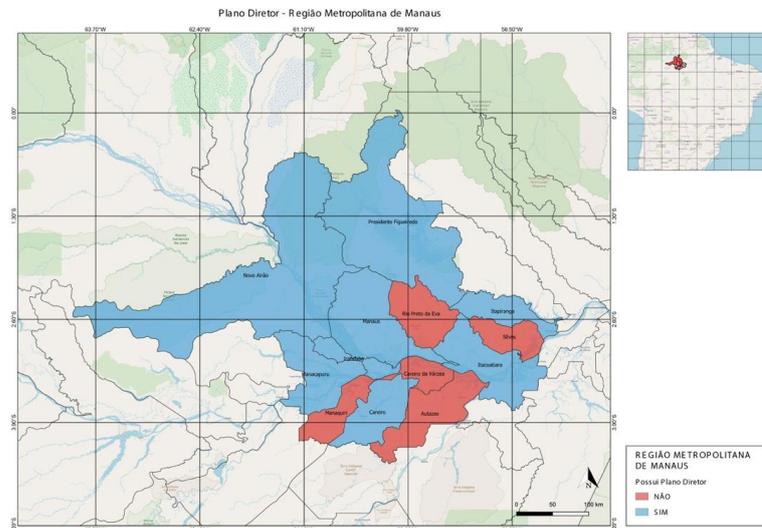


Mapa 2 – TCG de 1991 a 2000 – Região Metropolitana de Manaus



Elaboração própria com base em dados do IBGE

Mapa 3 - Plano Diretor – Região Metropolitana de Manaus, AM



Elaboração própria com base em pesquisa em órgãos municipais.

CONCLUSÃO E DISCUSSÕES

A revisão bibliográfica evidencia questões de planejamento urbano de cada região. No cenário internacional, é possível perceber disparidades entre países com economias emergentes e países já desenvolvidos, diferenças entre tipos de problemas e questões que enfrentam. Apesar disso, há uma constante, que é a presença de artigos promovendo discussões sobre respostas de planos diretores ou *masterplans* a questões de crescimento

de tecido urbano e desigualdades socio-espaciais. É possível verificar que o planejamento das cidades de desenvolvimento rápido não se mostrou como solução para conflitos urbanos, e uma das possibilidades apontadas para atingir melhores resultados é a maior interdisciplinaridade no processo de planejamento e gestão metropolitana. Sem esses diferentes olhares, não é possível chegar em uma proposta multi facetada, que pode atender demanda de sustentabilidade, infra estrutura ou segregação espacial. Outra questão é a ação dos agentes públicos, que precisa ser mais efetiva, a fim de que a cidade não seja moldada de acordo com os empreendimentos da iniciativa privada.

No cenário nacional, foi possível verificar que o Brasil tem duas grandes questões no tema de planejamento metropolitano: a governança interfederativa e o critério de formação das regiões metropolitanas. A primeira questão é amplamente discutida nos artigos, nos quais a conclusão é que é necessária uma articulação entre as três esferas de poder para que exista um bom planejamento e gestão das regiões metropolitanas. E a segunda questão analisa a maneira como as regiões são formadas, podendo ser de acordo com a verificação de fenômenos metropolitanos, ou com o cumprimento dos requisitos indicados na legislação. O segundo critério possivelmente ocorreu no estado de Santa Catarina, onde 100% do território é formado de regiões metropolitanas. É necessária uma reavaliação das regiões criadas, que podem ser realocadas a outra categoria, ou desfeitas.

A bibliografia referente, especificamente, às regiões pesquisadas indicam conflitos similares aos sinalizados no cenário nacional. As regiões de Goiânia, Distrito Federal e Grande Florianópolis apontam fragmentação administrativa, e necessitam da articulação interfederativa, principalmente o DF, que possui em sua região municípios dos estados de Minas Gerais, Goiás e Distrito Federal. Macapá e as regiões de Santa Catarina indicam ter origem no critério de cumprimento de requisitos previstos na legislação, podendo não refletir corretamente os fenômenos metropolitanos.

É possível perceber similaridades entre as RMs, e se provou necessário um aprofundamento nos critérios de seleção dos municípios constituintes das RMs, considerando o desenvolvimento desigual, e aspectos como a disparidade entre as TCGs, variando de altíssimos a negativos, entre municípios de uma mesma região. Em geral, pode-se dizer que a maior parte dos municípios fizeram planos diretores, com exceção da Região Metropolitana de Palmas, onde apenas 18% os fizeram. Também é possível já

apontar, preliminarmente, para uma certa correlação entre taxas de crescimento mais altas e existência de planos diretores, que pode ter algum significado quanto às políticas de ordenamento territorial. Análises mais substanciais futuras poderão apontar para isso.

Os macrozoneamentos não parecem seguir um caminho similar entre si. Alguns municípios optam por instituir apenas duas macrozonas: urbana e rural, com diretrizes e objetivos bastante genéricos, enquanto outras criam algo próximo de um zoneamento, criando um número excessivo de macrozonas. A atenção com o avanço do tecido urbano não é unânime, e mesmo em situações em que o adensamento da área já construída aparece nas diretrizes da macrozona urbana, nem sempre são acompanhadas pelo instrumento de proteção ambiental para controle do espraiamento urbano.

No prosseguimento da pesquisa, as etapas de levantamento e sistematização das Unidades de Conservação e sondagem de possíveis arranjos institucionais ou administrativos se mostra essencial para compreensão mais profunda da relação das regiões metropolitanas estudadas e a situação dos instrumentos de controle para o adensamento urbano.

BIBLIOGRAFIA

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico de 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

FARR, Douglas. **Urbanismo sustentável. Desenho urbano com a natureza**. Porto Alegre, Bookman, 2013.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo, Nobel / FAPESP, 1998.