



AS DIFICULDADES DO PLANEJAMENTO REGIONAL FRENTE À METROPOLIZAÇÃO DO ESPAÇO

Kelly Roberta Ferracini

Sara Rebello Tavares

Resumo: O artigo faz uma reflexão acerca dos limites do planejamento regional frente a dois movimentos anacrônicos e conjugados. O primeiro remete-se ao surgimento de novas configurações espaciais que transcendem a dimensão da cidade e região, tradicionalmente conhecidas. A busca por um possível modelo de governança metropolitana que contribua de fato para o debate acerca das possibilidades reais de gestão dessas áreas que estão passando por um processo de “metropolização” sempre ficam aquém das necessidades. O segundo, diz respeito, ao movimento de cunho municipalista que norteou a reforma estatal na Constituição brasileira em 1988. O enfraquecimento das escalas intermediárias (nacional e regional) vem acompanhado da valorização institucional local que têm seus maiores adeptos agentes hegemônicos que entendem as cidades como a escala de maior importância no capitalismo globalizado. Sobre um pano de fundo da reestruturação econômica e globalização, enquanto a recente organização do espaço brasileiro vinha redesenhando tendências aglomerativas na dimensão urbano-regional, o exercício do planejamento e da gestão territorial foram sendo descentralizadas para a escala local, culminando na prática do planejamento estratégico que produz a cidade competitiva.

Palavras chaves: Globalização. Metropolização Espacial. Planejamento Regional.



Introdução

Como qualquer outro campo do conhecimento, o Planejamento Urbano Regional (PUR) evoluiu provendo respostas às transformações observadas no território – seu objeto de estudo, buscando aperfeiçoar seus modelos e instrumentos de ação, sobretudo, fortalecendo seus marcos conceituais.

Não há dúvidas que a complexidade urbana produto das profundas transformações socioeconômicas desenroladas em diferentes países, primeiro nos centrais, e depois nos países emergentes, resultantes da mundialização do capital, globalização, fluidez das fronteiras, reescalamentos processuais, e das políticas imbricadas a estes processos, como liberalização, desregulamentação, privatizações e tendências a criação de blocos regionais estatais (União Europeia, MERCOSUL, Nafta) indicam uma profunda necessidade de repensar constantemente as bases argumentativas e as práticas do planejamento.

Repensar o PUR no atual contexto, requer, sobretudo, uma análise dinâmica pautada sob uma perspectiva multiescalar por causa de dois fatos. O primeiro remete-se ao surgimento de novas configurações espaciais que transcendem a dimensão da cidade, região e campo, tradicionalmente conhecidos. Essas novas configurações não são apenas espaciais, mas também conceituais, como cidade-região, megacidades, cidade global, megalópoles etc., poderíamos citar um conjunto de conceitos adotados para o fenômeno urbano (antes ligado à industrialização), que vem dando lugar ao fenômeno metropolitano (ligado à globalização¹) que, até recentemente, não eram francamente manifestadas. O segundo refere-se aos desafios do planejamento para gestão territorial e às relações que essas novas configurações expressam, principalmente, na escala regional.

É de conhecimento que, resguardando as particularidades, quase todos os países da América Latina sentiram tais fenômenos, aqueles voltados a metropolização espacial a partir de cidades centrais como São Paulo, Cidade do México, Santiago, Buenos Aires, e aquele

¹ Neste trabalho abordaremos o conceito de globalização descrito por Benko (2002) como “a integração dos mercados e das bolsas como consequência das políticas de liberalização e do desenvolvimento das novas tecnologias da informação e da comunicação; é também a intensificação dos fluxos de investimento e de capital na escala planetária”.



voltado à ausência de mecanismos e instrumentos de planejamento que atuassem de acordo com a complexidade metropolitana dessas cidades centrais latino-americanas.

O caso brasileiro particulariza-se pelo fato dessas novas configurações espaciais “metropolizadas” estarem ligadas as regiões metropolitanas, e estas por sua vez terem passado por um vazio político-institucional a partir da Constituição Federal de 1988, que apoiado no discurso da autonomia municipal delegou aos governos locais a orientação dos modelos de planejamento e gestão territorial e de políticas públicas gerando fragmentação e competição intermunicipal.

Em um movimento contraditório, sobre um pano de fundo da reestruturação econômica e globalização, enquanto a recente organização do espaço brasileiro vinha aprofundando tendências aglomerativas na dimensão urbano-regional, o exercício do planejamento e da gestão territorial foram descentralizadas para a escala local.

Apesar de alguns exemplos tidos como “boas práticas”, como o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte e o Consórcio do Abc em São Paulo, os instrumentos do planejamento vêm se dando sem o devido desenvolvimento de uma cultura regional. Em sua maioria, quando abarcam a escala macro são basicamente fundamentados em estratégias setoriais, políticas segmentadas ou incrementos pontuais e cirúrgicos no âmbito regional, como o Rodoanel Mario Covas em São Paulo.

Claro que esse enfraquecimento da escala nacional e regional vem acompanhado da valorização institucional municipalistas que têm seus maiores adeptos agentes hegemônicos que entendem as cidades como a escala de maior importância no capitalismo globalizado. Portanto, não há apenas uma ausência da escala regional no planejamento, mas o surgimento de novos instrumentos direcionados a competitividade dos municípios para sua inserção na escala global.

Esse anacronismo entre planos e planejamentos que não dão conta dos fenômenos de metropolização espacial e crescimento da macrocefalia urbana acompanhados de práticas estratégico empresariais locais voltados aos interesses econômicos hegemônicos, e, portanto, os desafios que emergem a partir desse cenário, constituem-se no fio condutor deste artigo.



Metropolização: (re)organização espacial

A metropolização é um processo histórico que expressa a estrutura, a forma e a dinâmica socioespacial de uma região. Compreender a metropolização no Brasil de hoje é, segundo o IPEA (2013) compreender um pouco mais do funcionamento e da dinâmica do capitalismo contemporâneo, especialmente a partir da forma como nele se produz o espaço social urbano. Segundo o mesmo Instituto as RMs do país abrigam 36% da população brasileira e respondem por cerca de metade de seu produto interno bruto (PIB).

A produção industrial brasileira, iniciada na segunda metade do século XIX, se realizou fortemente vinculada a produção descentralizada e regionalizada. Em 1907, o rio de Janeiro despontava como principal centro econômico, além de político, por ser a capital da República, por concentrar as atividades exportadoras de café. Entretanto, São Paulo se despontou nos anos seguintes através da produção cafeeira, introdução do trabalho assalariado, e, conseqüentemente, entrada de imigrantes europeus, provocando um processo de concentração econômica e populacional dando destaque ao crescimento industrial desta região (Cano, 1977).

A partir da crise mundial em 1929, e seus reflexos negativos nas atividades agroexportadoras, o processo de industrialização se desenvolveu em muitas regiões brasileiras. São Paulo assumiu a liderança, como principal centro econômico do país. Em 1970, o Brasil viveu um rápido crescimento urbano, proporcionado por movimentos migratórios de natureza rural-urbana, em função da atração provocada pelo crescimento industrial e transformações estruturais na agricultura (DINIZ, 2000).

As primeiras oito RMs foram instituídas no período de maior centralização e concentração de poder e de recursos no nível da União, durante a ditadura militar, como parte de uma estratégia de desenvolvimento nacional, o Congresso Nacional aprovou, em 1973, a Lei que define áreas ou regiões metropolitanas como “um conjunto de municípios contíguos e integrados socioeconomicamente a uma cidade central, com serviços públicos e infraestrutura comuns.” (Lei Federal nº 14 de 1973). As primeiras RMs instituídas no Brasil foram: São Paulo, Salvador, Belém, Fortaleza, Belo Horizonte, Curitiba, Recife e Porto Alegre.



Diniz (2000) aponta que nas últimas décadas houve um processo de reversão da polarização industrial de São Paulo e Rio de Janeiro, tal processo é acompanhado por uma relativa queda de crescimento demográfico das metrópoles principais e uma transformação no padrão de urbanização, com destaque para o crescimento das cidades médias – estas com maior oportunidade de empregos abertas pelo processo de desconcentração “relativa”, ou, desconcentração concentrada com preferem alguns autores (as indústrias se realocaram no entorno, um raio de 150 km, se beneficiando da proximidade com os centros nodais), da indústria e serviço.

Esse processo de reversão da polarização industrial, com destaque para a Região Metropolitana de São Paulo pode ser dividida em duas grandes fases. A primeira ocorreu a partir da segunda metade da década de 1960, e a segunda, mais recente a partir de 1990. A primeira fase representa um crescimento acelerado em todos os estados do Brasil, dando origem a uma desconcentração industrial fortemente incentivada por ação estatal por meio de investimentos diretos em infraestruturas e incentivos fiscais, aplicados através do I e II PNDs (Planos Nacionais de Desenvolvimento), além disso, outras razões básicas para a desconcentração foram o surgimento das deseconomias de aglomeração na RMS e a criação de economias de aglomeração em outras cidades e regiões², abertura de novas fronteiras agrícolas e configuração de novas redes urbanas, unificação de mercados potencializada pelo desenvolvimento de infraestruturas de transportes e meio de comunicação (DINIZ, 2000).

A segunda fase, mais recente, a partir de 1990, materializa-se mais complexas do que esta, já que envolveu processos ligados a metropolização espacial, reestruturação produtiva, globalização, intensidade de fluxos de pessoas, mercadorias, e principalmente, capitais, maiores demanda por trabalhos imateriais, aumento expressivo dos serviços em detrimento da produção industrial, cada vez maior utilização da tecnologia e comunicação, e da expansão de um modo de viver e de consumo originalmente concebida na metrópole (FERREIRA et al., 2015).

² Diniz & Crocco (1996) enfatizam que, “nos países de industrialização recente, após um histórico processo de concentração industrial em um número limitado de cidades ou metrópoles dominantes, vem ocorrendo nas últimas décadas o enfraquecimento dos processos de polarização com a emergência de áreas industriais e rápido crescimento em cidades de porte médio e pequeno”.



A Constituição de 1988 estadualizou a prerrogativa de reconhecimento legal das metrópoles (Art. 25 parágrafo 3º): “Os Estados poderão, mediante lei complementar instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Os estados passaram a instituir novas Regiões Metropolitanas.

A descentralização, como saída ao regime centralizador, era compreendida como transferência de autoridade do centro para os governos subnacionais. A partir da segunda metade dos anos de 1990, observou-se a criação de grande número de regiões metropolitanas pelos governos estaduais. Tem-se hoje mais de 60 regiões metropolitanas no país.

Tal processo veio acompanhado de críticas contundentes, já que essas regiões foram institucionalizadas sem critérios claros e consistentes como quanto à população, características da aglomeração, ao grau de urbanização e à centralidade regional que deveriam caracterizar essas unidades regionais (FERNANDES et al., 2015). Segundo Garson (2009), “muitas vezes movidos apenas pela esperança de políticos locais de algum benefício”, cada estado criou ou expandiu RMs de forma particular, sendo hoje um conjunto extremamente diversificado de aglomerados, composto por grupos de municípios com fortes diferenças econômicas e/ou sociais entre si.

Cabe lembrar que o boom de formalização de RMs não foi apenas um processo político-institucional, mas também resultado das mudanças no padrão de urbanização citado acima, acompanhado por um arsenal de processos globais percorridos na sessão anterior, sem dúvida o território passou por uma expansão dos modos de vida característicos das regiões metropolitanas.

De um modo simplista, a “**metropolização**” é o fenômeno em que uma ou mais aglomerações populacionais crescem e se integram em torno de uma área urbana. Ocorre quando uma cidade possui um elevado crescimento urbano, e que este ultrapassa os perímetros limites, a ponto de integrar outras cidades e estabelecer em torno de si uma centralidade econômica, atraindo pessoas, capitais e investimentos.



Lencioni (2006) considera a metropolização como uma verdadeira metamorfose do processo de urbanização, antes de tudo, a aceleração e o aprofundamento deste, concentrado nos principais polos urbanos. Enquanto, urbanizar é criar e/ou expandir o sistema urbano sobre o campo, a metropolização, aliada a recente fase de modernização capitalista ancorada pelo meio-técnico-científico-informacional (Santos, 2001), significa elevar a concentração econômica, populacional e técnica alcançando as cidades no entorno das metrópoles.

É preciso considerar que, nos anos recentes, os fenômenos de metropolização, resultando em polarização, vêm experimentando recomposições importantes pela ação de processos globalizantes e/ou fragmentários. Estes processos estruturaram redes de relações e de interações funcionais entre centros urbanos de mesma escala ou de escalas distintas, tendendo a gerar centralidades múltiplas – que ao mesmo tempo são competitivas e, contudo, complementares –, que tornam os espaços regionais cada vez mais complexos e fluídos e, assim, capazes de se rearticularem com agilidade e segundo variáveis e dimensões diversas.

Portanto, a metropolização pode ser entendida como aquela que territorialmente promove redefinições urbano-regionais, ou seja, ela tem por primazia, a partir de sua dinâmica, engendrar novas morfologias urbanas. Partindo dessas novas reconfigurações territoriais, muitos autores buscam conceitualmente compreender essas morfologias.

Para Lefebvre (1991) a “megapolização” ocorre da implosão/explosão da cidade tendo a indústria como atividades central e norteadora da dinâmica urbana e econômica.

Sob a perspectiva de expansão da cidade, Monclus (1998) utiliza-se do conceito de “cidade dispersa”, refere-se à expansão do crescimento urbano e/ou metropolitano em direção as periferias, apoiado nos diversos sistemas de infraestruturas viárias, que resultam, muito das vezes, em baixa densidade. Tal fenômeno está diretamente associado à descentralização e à mobilidade da indústria, do comércio e dos serviços que se instalaram em novas áreas em busca de melhor acessibilidade e novos mercados consumidores, pode estar presente em apenas em um único sistema urbano ou ser visível na escala regional, com o transbordamento de regiões metropolitanas para além dos seus limites administrativos, formando novas áreas de destaque na rede.

Segundo Dematteis (1998) a “desconcentração espacial” apresenta-se de duas formas: a primeira é uma dilatação do centro para o entorno de forma reticular em direção a regiões



que possuem certa polarização e desenvolvimento, havendo uma redução de residentes dos centros e a formação de uma vasta zona urbanizada contínua; e a segunda, apresenta-se como uma expansão independente de campos polarizados, ou seja, crescimento de assentamentos reticulares que se encontram com a malha urbana, resultando em áreas de densidade urbana extensa e compacta.

As “cidades regiões”, definidas por Klink (2001), constituem-se territórios derivados da reestruturação do espaço urbano-regional, cujo resultado está relacionado às transformações do sistema fordista em sistema de acumulação; ao surgimento de novas tecnologias que se estabeleceram como fator de produção, e aos novos processos socioeconômicos e espaciais que integram as cidades aos seus contextos regionais, por meio de uma rede urbana densa, além disso, estes espaços são marcados por desafios institucionais comuns.

De Mattos (2004) é mais específico quando analisa a expansão territorial metropolitana como “metropolização expandida” - um tecido urbano que se estende, gerando periurbanização e connurbação.

Davis (2004) sugere que esses processos fazem emergir hipercidades, que envolvem novas redes e hierarquias, já Borja e Castells (1997) denominam “megacidade” não apenas como o espaço em desenvolvimento de tamanho ou população, mas como um nó da economia ligado aos circuitos globais. Sassen (2007) denomina “megarregião” o território configurado na dimensão urbano-regional que passam por processos de metropolização. “Metápole” é o termo defendido por Archer (1995) para espaços compostos por várias zonas metropolitanas.

Moura (2009) definiu esses espaços como “arranjos urbano-regionais” um conceito espacial ligado à urbanização e que se relaciona com as dinâmicas territoriais inerentes aos estágios mais avançados de inserção na divisão social do trabalho.

Entre essas categorias conceituais, existe a “pós-metrópole” (Soja, 2002), tal conceito apresenta uma ruptura com o sistema tradicional de região metropolitana, mas é exemplificado por um contínuo urbano que apresenta processos de desindustrialização/reindustrialização, desconcentração/concentração.



Essas categorias de análise não se esgotam frente a esse cenário heterogêneo, a narrativa escalar e a temática sobre redefinições regionais recoloca-se a todo momento na agenda das pesquisas territoriais.

As metrópoles, portanto, eram compreendidas a partir da dinâmica interna ou regional do processo econômico, No cenário contemporâneo, passam a ser vistas como expressão espacial do fenômeno global que reproduz no urbano a lógica da sociedade hipercomplexa, conforme Ana Fani A. Carlos (1984).

O desenvolvimento e expansão das metrópoles representam o outro fato importante da globalização, além do aumento de intensidade das trocas, da produção a nível planetário através das vastas redes transnacionais e da fluidez do capital financeiro, houve um retorno da importância das relações de proximidade. Como nos lembra Benko (2002) a “mundialização está longe de apagar o fato nacional, o único mundo realmente globalizado é o da finança”, portanto, os estados continuam tendo um papel crucial na geografia mundial. Mas os estados são representados globalmente por polos que concentram crescimento, potência e riqueza, ou seja, as metrópoles e suas hinterlândias puxam as economias estatais, fato é que as trocas acontecem mais entre esses polos (São Paulo, Tóquio, Nova York, Cidade do México, Toronto, Madri, etc.) do que pelos estados propriamente ditos.

Para Sassen (1998) as metrópoles pareciam caminhar para um futuro incerto com a saída relativa das indústrias, no entanto readquiriram função estratégica a partir da concentração de empresas de prestação de serviços altamente especializados, ligados em sua maioria ao setor financeiro e da informação e de origem quase sempre transnacional inserindo-se nas mudanças da reestruturação econômica. Não houve uma perda de centralidade, mais uma ressignificação no interior da divisão do trabalho internacional. A mesma autora cunhou o conceito de cidade global³ para nomear essas metrópoles.

³ Cidade global seria aquela que se configurasse como “nó” ou “ponto nodal” entre a economia nacional e o mercado mundial, congregando em seu território um grande número das principais empresas transnacionais; cujas atividades econômicas se concentrassem no setor de serviços especializados e de alta tecnologia, em detrimento das atividades industriais (Sassen, 1998; Marques e Torres, 1997).



Nesse contexto – globalização, metropolização, cidade global – a intervenção e gestão urbana para essas novas roupagens conceituais e terminológicas, ainda porque muitos autores discutem criticamente o paradigma nas quais estão baseados, é aquele que se tem chamado atualmente de planejamento estratégico, entendido como um novo modelo de planejamento baseado no *city marketing* e/ou empresariamento urbano.

Os planos da escala local-global

Para Fernandes (2001) “a emergência do local tem paradoxalmente implicado em sua maior subordinação às forças globais” (p. 35). Segundo a autora, o capitalismo produz uma avançada divisão do trabalho, na qual a internacionalização da economia está baseada nas estratégias tecnológicas, institucionais e espaciais das grandes corporações transnacionais localizadas nas cidades polos, ou seja, o desenvolvimento econômico materializado no território depende das decisões dos poderes hegemônicos.

O processo de reestruturação produtiva frente a crise de acumulação gerou novas condições macroeconômicas, houve centralização de capital, inovação tecnológica, organização flexível da produção e da reprodução da força de trabalho a escala mundial. Ou seja, apesar de haver centralidade de capital e de comando, por causa da flexibilização, as operações não necessariamente estão concentradas, podendo se localizar em diferentes localidades e até outros países que não os de origem, buscando mercados, mão de obra barata, competitividade, dinamismo, resultando mudanças econômicas e nas políticas das nações e transformações constantes na divisão internacional do trabalho.

Apesar disso, a materialização da produção/consumo se expressa na escala local, onde se desenrola a vida cotidiana da sociedade e das trocas, portanto, a despeito das várias escalas de poder (nações, organizações multilaterais) e da financeirização da produção capitalista de riqueza, a escala local é necessária como nexos da superação e entendimento da dimensão espacial da crise.

Nessa reconfiguração de escalas, “a escala nacional passou a representar uma estrutura institucional rígida diretamente associada ao fordismo” (FERNANDES, 2001, p. 31), incapacitado de apreender as mudanças econômicas puxadas, sobretudo, pelas empresas transnacionais, a escala nacional foi se enfraquecendo frente a nova interação global-local. O estado nacional é forçado a se adaptar as novas condições que a crise de acumulação



requeria, reduzindo seu gerenciamento na economia e, principalmente, nas relações de mercado. Houve um processo de descentralização dos mecanismos regulatórios da escala nacional para a escala local.

“Um duplo movimento, embora contraditório, vai se consolidando: um de globalização da atividade econômica e de decisão política e outro de descentralização da organização da vida cotidiana necessária ao movimento anterior. A emergência do local (...)” (FERNANDES, 2001, p. 31).

No Brasil, todas essas mudanças vieram acompanhadas de uma crítica à centralização autoritária política e ausência da participação e representação dos sub-níveis de poder na escala federativa (MELO, 1993). As questões institucionais passaram por grandes temas como federalismo, descentralização, democracia, reescalonamento de poderes, fortalecimentos dos governos locais e descentralização fiscal.

A descentralização, como saída ao regime centralizador, era compreendida como um jogo de soma zero, de transferência de autoridade do centro para os governos subnacionais. Tal visão apoiava-se nas premissas da economia de bem-estar social e da teoria da escolha pública que cada governo local teria resultado da proximidade com o interesse da comunidade local e principalmente na expansão da democracia (RODDEN, 2004).

Com a Constituição Federal de 1988 a estrutura básica dos níveis de governos no Brasil passou pelo processo de transformação, à medida que a autoridade política, certas responsabilidades político-sociais e parte dos recursos migraram do controle do governo federal para os estados e municípios. Em um contexto baseado na “prática cotidiana de desigualdade e exclusão patrimonialista (...) a Constituição de 1988 reconheceu o desejo no país de uma nova configuração institucional federativa (...)” (SPINK et al., 1999, p. 61).

O discurso municipalista veio com viés progressista e na escala local as melhores oportunidades de democratizar as relações de poder, e democratizar a gestão territorial. O espaço local é visto como um lócus possível de racionalização econômica, democratização, descentralização do poder, representação política e desenvolvimento econômico local como agente de justiça social.



Apesar de toda efervescência de desenvolvimento político-institucional local, a municipalidade continuou financeiramente, técnica e politicamente dependente, ou seja, sem capacidade de recursos e habilidade suficientes para atender as demandas repassadas pela Constituição ao governo local, principalmente no que diz respeito à política urbana, como: serviços urbanos, políticas territoriais e de ordenamento, habitação, saneamento básico, mobilidade urbana, educação, saúde e outras.

Mas com a internacionalização da economia e a ação pública regida pela lógica do capital e das privatizações com enfraquecimento do estado-nação houve a necessidade de tornar a cidade competitiva frente a esse cenário. Isso se tornou possível com a instalação de empresas transnacionais.

As estratégias corporativas incidem valorizações de capitais financeiros e/ou capitais fixos/especulação nas regiões e localidades, principalmente em locais onde elas se hospedam. Entende-se que essas empresas, com capacidade financeira, produtiva e inovativa geram ganhos externos como ampliação de mercados, aumento das trocas, movimentação de ativos e geração de empregos. Tais fatores característicos do desenvolvimento endógeno são almejados pelos líderes locais, que a partir disso, buscam criar ambientes fiscais favoráveis para hospedar tais empresas e corporações.

A solução espacial da crise de acumulação baseada na realocação instaura uma “guerra dos lugares” entendida como uma acirrada competição entre estados e municípios pela instalação de grandes empresas e corporações de capital internacional. Assim a localidade se insere no sistema global de acumulação.

As cidades começam a se qualificar para disputar investimentos e promover melhorias nas condições urbanas as exigências das empresas, apesar de a justificativa ser a melhoria para população como um todo.

Apoiados no planejamento estratégico os municípios passam a desenvolver ações pontuais sempre obedientes às demandas das corporações. Há um claro acordo formulado entre o poder público e privado vendo a cidade como uma “maquina-de-crescimento”, na qual se pode extrair a mais valia da terra e dos serviços, ou seja, a cidade torna-se mercadoria a ser vendida como qualquer outro produto anunciado.



As demandas empresariais passam a ser públicas, e muitas vezes sanadas com investimentos públicos, sem cunho social. A gestão e o planejamento passam a ser administrados como uma grande empresa e negócios, materializando-se em operações urbanísticas e renovações baseadas em grandes aportes imobiliários, supervalorizando o espaço urbano.

O *city marketing* e o empresariamento na gestão das cidades, e até na governança da metrópole trazem consequências, e para os cidadãos são consequências negativas; Harvey (2005, p.189) já alertava sobre isso quando disse que o fortalecimento da competição de mercado entre as cidades produz impactos regressivos na distribuição de renda, além da efemeridade dos benefícios apontados nos projetos ligados a esse tipo de planejamento.

Isso pode ser contemplado no processo de gentrificação que essas operações geram, além da segregação espacial e social recorrentes. As ações de reestruturação e melhorias são em pontos determinados e estratégicos para as empresas, e dificilmente visam melhoria a tecido urbano. Tais investimentos e certas políticas possuem um esvaziamento total de participação da comunidade desprezando o processo de cidadania. Grandes projetos são tidos como condicionantes atrativos para expansão da área de influência da cidade, no entanto, fora dessas áreas o aumento da aglomeração, mercados e serviços, geram trânsito, poluição, violência, espaços de segregação, pressão sobre áreas rurais e fragmentos florestais, especulação imobiliárias, demanda por empregos e serviços sociais como saúde, educação e lazer, na qual muitas vezes a cidade não consegue gerir.

Maricato (2000) lembra que esses planos, além de não romperem com a lógica tradicional de gerenciamento das elites, não traduzem respostas em termos de políticas públicas, ao impasse antagônico existente, ao contrário, parece aumentar os problemas existentes nas cidades subdesenvolvidas.

A escala regional metropolitana no Brasil - Desafios para uma agenda de planejamento urbano-regional

A Constituição de 1988, ao instituir um novo ente (o município) e não considerar diretrizes e competências para a viabilização e condução de políticas em regiões metropolitanas, eximiu-se das questões intermunicipais e interfederativas, deixando vazios institucionais no campo da coordenação intergovernamental. Desse modo, se faz necessário superar o



municipalismo "exacerbado", legado da Constituição de 1988, para que se possam constituir arranjos metropolitanos em territórios que são lócus de problemas que se sobrepõem aos limites municipais. (BORGES e FARAH, 2009).

De acordo com essa visão, "o Estado desenvolvimentista brasileiro sempre privilegiou as áreas metropolitanas como espaços-polo de crescimento econômico, sem que isso gerasse uma irradiação nos espaços periféricos" (KLINK, 2013, p.85). "[...] Este Estado nunca priorizou a agenda de redistribuição e coesão sócio-espacial, contribuindo para um quadro de "metropolização ex-post", marcado pelas contradições que vinham se acumulando, desde os anos 1930, com o crescimento das grandes cidades brasileiras" (KLINK, 2013, p. 85).

Podemos destacar, que apesar das RM's existirem legalmente, convivem com a ausência de tradição de cooperação interinstitucional na formulação de políticas públicas, a visão imediatista dos gestores públicos e os conflitos nas relações entre os entes federativos — principalmente estados e municípios, devido à dificuldade de acordo de entre forças políticas.

Segundo Garson (2009), os governos locais devem ser responsáveis pela prestação de serviços públicos urbanos. No caso das regiões metropolitanas, o problema da prestação de serviços urbanos é mais complexo, devido ao alto adensamento populacional e a integração econômica.

Os problemas metropolitanos ultrapassam a jurisdição de um único município e que, para a sua resolução, é necessária a interação direta com um ou mais municípios que constituem a região metropolitana. A proliferação de municípios, em geral desaparelhados tecnicamente para lidar com a complexidade dos ambientes metropolitanos são fatores que retardam a manutenção dos serviços.

Embora importante e necessária a cooperação intergovernamental, a solução para o deficit de infraestrutura urbana não se restringe à ação de governos. Ela exige uma estrutura de governança em que estejam presentes não apenas atores de todos os níveis de governo, mas também o setor privado, as organizações não governamentais e a sociedade civil para uma análise transescalar, em oposição as práticas municipalistas de competição.



Carlos (2009) afirma que não é a falta de planejamento que está por trás da crise metropolitana, promovido pela desarticulação administrativa das RMs, mas a própria lógica do planejamento numa sociedade capitalista.

Monte-Mór (1994) destaca que soluções tradicionais têm-se mostrado ineficientes e onerosas, demandando altos investimentos públicos de um Estado há muito falido em sua capacidade de promover e administrar o bem-estar coletivo. Faltam instrumentos de gestão condizentes às necessidades das RMs, pois, ao transpor fronteiras político-administrativas, os instrumentos tradicionais de planejamento urbano tornam-se superficiais.

Autores como Klink (2013, p.85), que argumentam que: “a vertente de análise institucional-normativo está numa espécie de beco sem saída ao assumir, a priori, a escala regional-metropolitana como algo inerente para nortear a governança na metrópole”. Sendo assim, a continuidade do dilema de planejamento e gestão nas áreas metropolitanas gera um impasse epistemológico e requer artifícios para justificar, na maioria das vezes por meio de pesquisas empíricas detalhadas, o descompasso entre o arranjo ideal e a trajetória real nas metrópoles. O autor parte do pressuposto “que não há nada inerente à escala regional-metropolitana”, que é construída, desarticulada e recriada pelos agentes em função dos seus projetos políticos.

Nos últimos anos presenciamos um ambiente macroinstitucional favorável à retomada da agenda metropolitana. A literatura a respeito do tema destaca vários elementos positivos (KLINK, 2010, 2013; ABRUCIO, 2010):

- (i) O fortalecimento do arcabouço institucional para o planejamento e gestão nas regiões metropolitanas, o que refletiu na aprovação e regulamentação de novas leis, induzindo formas de consorciamento em geral e em setores específicos como o saneamento e os resíduos sólidos;
- (ii) A retomada da agenda metropolitana pelos governos estaduais e pela própria União, o que gerou várias iniciativas em prol de uma governança regional-metropolitana colaborativa;
- (iii) A ampliação dos macrofinanciamentos alocados prioritariamente nas cidades e áreas metropolitanas mediante programas como o PAC e o programa Minha Casa Minha Vida;



- (iv) A experimentação com várias formas de institucionalização do planejamento e gestão colaborativos de serviços de interesse comum, que estimulou o associativismo territorial no federalismo brasileiro (ABRUCIO, 2010).

Contudo de acordo com Klink (2013), os paradoxos e impasses da região metropolitana brasileiras estão embutidos nos projetos e estratégias do estado desenvolvimentista desde os anos 1970 a partir da constatação de dois principais paradoxos que cercam a questão metropolitana: 1) falta de sistemas de planejamento adequados enquanto estes são os principais lugares de produção e acumulação do capital e concentram o déficit social nacional e; 2) e mesmo que em meados de 2003 surge no cenário nacional um ambiente macro-institucional favorável, esse cenário ainda não configurou uma agenda mais consistente nas regiões metropolitanas. (KLINK, 2013).

Ainda Klink (2013) posiciona seus argumentos analíticos na contramão das tendências ortodoxas da nova geografia econômica, que ainda interpreta a escala e o espaço como receptáculos da ação estatal e da nova econômica institucional, que como já havíamos visto antes, remete à noção da escolha racional dos agentes institucionais (escalas horizontais) e econômicos (escalas verticais) operantes, na busca da governança colaborativa. O autor prefere escolher as categorias analíticas da teoria de regulação, geografia crítica e ecologia política para formular um quadro teórico alternativo articulado a partir de três vetores, para explicar os paradoxos supracitados.

O segundo ponto observado por Klink (2013), em sua composição teórica da questão metropolitana, é centralizado nos debates teóricos de autores como Brandão (2007). Carlos Brandão em seu livro Território e Desenvolvimento: As Múltiplas Escalas entre o Local e Global de 2007, serve-se do alicerce teórico para contestar a discussão atual sobre o estado desenvolvimentista brasileiro, que como diz o próprio autor:

“[...] é comandada pelo endogenismo exagerado de grande parte da literatura, que considera que a escala local é a redentora de todos os males do atraso. Essa discussão padece de todas as deficiências do que Celso Furtado chamou de mitos do desenvolvimento [...] acredita-se que a escala menor é mais inocente e inofensiva capaz de promover o verdadeiro desenvolvimento sustentável” (BRANDÃO, 2007, p. 215).



Como agenda alternativa de estudos, Brandão (2007) sugere que a dimensão territorial do processo de desenvolvimento seja atribuída à dimensão espacial envolvendo necessariamente:

“[...] o estudo do grau de internalização dos centros de comando e decisão; das diversas frações capitalistas; a análise da natureza das hierarquias (imposta em diversas escalas) de geração e apropriação de riqueza e a construção material e simbólica de erigir o ‘consentimento ativo’ que os centros hegemônicos impõem aos espaços subordinados” (BRANDÃO, 2007, p. 217).

Por fim, no que se refere aos limites e potencialidades para a construção de uma agenda regional-metropolitana mais consistente, argumenta que:

Apesar do aperfeiçoamento no ambiente macroinstitucional e político, os avanços na construção de uma governança metropolitana brasileira ficaram ainda aquém do esperado, assim sendo, talvez o único consenso que tem papel crítico e central na questão metropolitana é o de que esta agenda deveria alcançar maior centralidade na pauta de gestores públicos, acadêmicos e da sociedade civil, nos três níveis federativos, para que se possa responder à complexidade das dinâmicas urbanas brasileiras. Para tanto, será necessário “reescalonar” o debate metropolitano no sentido de mobilizar os diversos espaços colegiados deliberativos ‘(municipais, micro-regionais, estaduais, nacionais), territorialmente representativos da arena metropolitana. Isto será necessário para enfrentar os impactos das forças transescalares orientadas à produção global do espaço. “Os problemas de governança metropolitana no cenário brasileiro não podem mais ser analisados em uma escala única, é necessário uma abordagem multi-escalar, que reconhece as contradições geradas pela reestruturação do regime de organização e atuação do Estado desenvolvimentista”. (KLINK, 2013 p.85)

Se ampliarmos a análise da questão metropolitana com o debate sobre a natureza das escalas, -considerando que esta última é uma construção social, política e simbólica material, articulada pelos agentes sociais em função do seu projeto político- agregamos também novos elementos a agenda de pesquisa sobre este tema. Adotando um prisma escalar para analisar os limites e potencialidades de diversos arranjos de governança colaborativa, amplia-se ao mesmo tempo a leitura institucional-normativa da questão

Territórios, Redes e Desenvolvimento Regional: Perspectivas e Desafios



regional-metropolitana, que permite avaliar os projetos políticos e as agendas dos diversos agentes públicos e privados que constroem (ou desestruturam) esta escala.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, com os processos de homogeneização econômica nacional e internacional, a prática de urbanização modifica-se a partir da ação dos novos agentes econômicos que impulsionam contradições sociais do processo de reprodução do espaço urbano. Esse processo revela a contradição da produção do espaço urbano entre produção social e apropriação privada.

Alguns instrumentos podem viabilizar organizações em Regiões Metropolitanas, como concessões, consórcios públicos e parcerias pública-privada visando criar uma maior flexibilização nos sistemas, mas é necessária, primeiro, uma democratização do processo decisório desses serviços, o papel de articulação dos municípios das regiões metropolitanas se apresentará como primordial. Além disso, o Estado deve aperfeiçoar o seu papel de mantenedor do controle e da racionalidade dos sistemas.

Faz-se necessário a elaboração de propostas que articulem os diversos espaços fragmentados e desarticulados visando torná-las capazes de gerar uma melhor qualidade de vida para seus habitantes de garantir uma maior inserção no mundo contemporâneo. O planejamento urbano-regional deve cooperar para o surgimento de uma identidade regional dos cidadãos, afastando as práticas que põem em risco a essência da vida metropolitana.

Só dessa forma as metrópoles passariam a oferecer condições de crescimento às suas diversas atividades em harmonia com a melhoria da qualidade ambiental urbana e social da população metropolitana.

Frente ao contexto exposto, que de um lado apresenta processos de metropolização espacial e do outro municipalização da gestão territorial resultando competição municipal, o planejamento integrado de políticas ambientais, econômicas, sociais, habitacionais e de desenvolvimento urbano que realmente contemplem a complexidade do mundo urbano-metropolitano coloca-se como o principal desafio a ser perseguido.

Observa-se a necessidade de novas investigações e discussões mais aprofundadas sobre os fenômenos urbano-regionais próprios dessa nova econômica mundial, mas que

Territórios, Redes e Desenvolvimento Regional: Perspectivas e Desafios

Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 13 a 15 de setembro de 2017



sobretudo, leve em consideração as especificidades e características próprias do território latino-americano. Apesar do fenômeno de metropolização ser sentido em várias áreas do mundo, e também nos países centrais, faz necessário um olhar apurado para a nossa realidade, organização e contradições socioeconômicas.

Por fim, outros desafios estariam voltados à ruptura com o padrão localista. Pensar políticas públicas que orientem e financiem arranjos institucionais favoráveis à ação articulada, construindo espaços de negociações legítimos e/ou cooperando com os existentes.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hinorobu; SYDOW, Cristina Thot. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, J. (org.). Governanças das metrópoles: conceitos, experiências, perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010

ASCHER, F. (1995). *Metápolis ou l'avenirdesvilles*. Paris: Ed. Odile Jacob. Azzoni, C. R. (1986). Indústria e reversão da polarização no Brasil. *Serie Ensaio Econômico*, n.º 58. São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas, Universidade de São Paulo (IPE/USP).

BENKO, G. (2002). Mundialização da economia, metropolização do mundo. *Revista do Departamento de Geografia*, 15, 45–54. 45.

BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.). (1995). *As regiões ganhadoras: distritos e redes, os novos paradigmas da Geografia Econômica*. Oeiras (Portugal): Celta Ed.

BRANDÃO, C. A. (2009). Territórios, conflitos e escalas espaciais: anotações críticas em momento de crise estrutural. XIII Encontro da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional. Florianópolis - Santa Catarina – Brasil.

CARLOS, Ana Fani A. A. (2009). *Metrópole de São Paulo no contexto da urbanização Contemporânea*. Revista ESTUDOS AVANÇADOS, São Paulo.

CARLOS, Ana Fani A. A. (1984). natureza do espaço fragmentado. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (Dir.). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec; Anpur.

CANO, W. (1977). *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. Difel: São Paulo.



CASTELLS, M. (2000). A questão urbana. São Paulo: Paz e Terra.

CHESNAIS, F. (1996). A Mundialização do Capital, Tradução Silvana FinziFoá, São Paulo, Xamã.

COMPANS, R. (1999). O paradigma das global cities nas estratégias de desenvolvimento local. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Campinas, p.91-114.

DE MATTOS, C. A. (2004). Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana. In L. C. Q. Ribeiro (Org.), Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE).

DEMATTEIS, G. (1998). Suburbanización y periurbanización: ciudadesanglosajonas y ciudades latinas. In F. J. Monclus, (Ed.), La ciudad dispersa: suburbanización y nuevas periferias. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.

DINIZ, C. C. (2000). "Impactos territoriais da reestruturação produtiva". In: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (org.). O futuro das Metrôpoles: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE.

DINIZ, C.C. CROCCO, M. A. (1996). Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. Nova Economia. Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 77-103.

FERNANDES, A. C. (2001). Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. Espaço e Debates, 41 (XVII), 26-45.

FERNANDES, Antônio Sérgio; ARAÚJO, Suely. (2015). "A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa". *URBE - Revista Brasileira de Gestão Urbana*, set./dez., 7(3), 295-309.

FERREIRA, A. RUA, J. MATTOS, R. C. (2015). Metropolização do Espaço, Gestão Territorial e relações urbano-Rurais. Processos e dinâmicas. Uma Introdução. In: FERREIRA, A. RUA, J. MATTOS, R. C. (org.). *Desafios da Metropolização do Espaço*. Ed. Rio de Janeiro: Consequência.



GARSON, S. B. P. (2009) Regiões metropolitanas: diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. Cadernos Metrôpole, v. 11, n. 22, jul/dez São Paulo.

HARVEY, D. (2004). Espaços de Esperança. São Paulo: Loyola, 2004.

HARVEY, D. (2005). A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, (Coleção Geografia e Adjacências).

HARVEY, D. (2005). O Novo Imperialismo. São Paulo: Loyola.

IPEA. (2010). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Livro 6, Vol. 2. Brasília.

IPEA. (2013). 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil / organizadores: Marco Aurélio Costa, Isadora Tami Lemos Tsukumo.- Brasília : Ipea, 2013.

KLINK, J (2001). A cidade-região – regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista. Rio de Janeiro, DP&A Editora.

LEFEBVRE, H. (1991). O direito à cidade. São Paulo: Ed. Moraes.

LENCIONI, S. (2006). Da cidade e sua região à cidade-região. In J. B. da Silva, L. C. Lima, D. Elias (Orgs.), Panorama da geografia brasileira. São Paulo: Annablume.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. (2007). Economia política. 2º.ed. São Paulo: Cortez.

MARICATO, E. (2000). Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras”. São Paulo em Perspectiva. Metrôpole e Globalização. São Paulo: SEADE, v. 14, n. 4, out./dez., p. 21-33.

MARQUES, E. e TORRES, H. (1997). “São Paulo no sistema mundial de cidades”. In: Encontro Alas, São Paulo, 1997, mimeo.

MELO, M. A. B. C. (1993). Municipalismo, nation-building e a modernização do estado o Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Sp: Associação Brasileira de Ciências Sociais, n.23. ano 8, p. 85-100.

MONCLÚS, F. J. (1998). Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas. In F. J. Monclús (Ed.), La ciudad dispersa. Barcelona: Centro de Cultura Contemporânea de Barcelona.

Territórios, Redes e Desenvolvimento Regional: Perspectivas e Desafios

Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 13 a 15 de setembro de 2017



MONTE-MÓR. (1994). Urbanização Extensiva e Lógicas de Povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, M.; SOUZA, M.A.; SILVEIRA, M.L. (Eds.) Território: globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec/Anpur (pp.169-181).

MOURA, R. (2009). Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

MOURA, R. (2012). A dimensão urbano-regional na metropolização contemporânea. Revista EURE, vol. 38. N°115, setembro, 2012.

RODDEN, J. (2004). "Comparative Federalism and Decentralization. On meaning and measurement". Comparative Politics.

SANTOS, M. (2001). A Natureza do espaço. Técnica e Tempo, Razão e Emoção. São Paulo: Hucitec, 4.ed.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. (2002). O Brasil: território e sociedade no início do século XXI (2a ed.). Rio de Janeiro: Record.

SASSEN, S. (1998). As cidades na economia mundial. São Paulo, Studio Nobel.

SASSEN, S. (2007). El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza. EURE (Santiago), 33(100), 9-34.

SPINK, P. K. (1999). CLEMENTE, R.; KEPPKE, R. "Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governo". Revista de Administração, v. 34, n. 1, p. 61-69.

SOJA, E. W. (2002). Postmetropolis: Critical studies of cities and regions. Oxford: Blackwell Publishing.

VIII Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Territórios, redes e
Desenvolvimento Regional:
Perspectivas e Desafios



Programa de Pós-Graduação
**Desenvolvimento
Regional**
mestrado e doutorado



Territórios, Redes e Desenvolvimento Regional: Perspectivas e Desafios

Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 13 a 15 de setembro de 2017