

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

DA ESCALA METROPOLITANA à GESTÃO: A NECESSIDADE DA CONSTRUÇÃO DAS
MEDIações DEVIDAS

Carlos Antonio Brandão (Nesur/UNICAMP)

Maria Abadia da Silva Alves (Nesur/UNICAMP)

Da Escala Metropolitana à Gestão: a necessidade da construção das mediações devidas

Resumo

Pretende-se desenvolver aqui uma reflexão, ainda de natureza preliminar e exploratório, de algumas sugestões teórico-metodológicas que poderão auxiliar no desvendamento das escalas adequadas ao estudo da dimensão espacial do desenvolvimento de natureza metropolitana. O exercício aqui realizado busca a construção de categorias no campo crítico, procurando discutir a definição e a articulação de cinco recortes analíticos, que correspondem a níveis de abstração e campos de elaboração teórica distintos. Defende-se que a natureza do processo de metropolização se explicita em cinco instâncias de análise metropolitanas (espaço, economia, escalas espaciais, problemas, institucionalidade/gestão/pacto). Buscaremos discutir os desafios e as possibilidades de concepção de novas formas de tratamento analítico e novos arranjos institucionais que facultem a articulação de pactos/contratos territoriais em áreas metropolitanas, enquanto possibilidade de concertação, ou não, de projetos em disputa.

1. Introdução

O exercício aqui realizado busca a construção de categorias no campo crítico, procurando discutir a definição e a articulação de cinco recortes analíticos, que correspondem a níveis de abstração e campos de elaboração teórica distintos. Na verdade, defende-se que a natureza do processo de metropolização se explicita em cinco domínios que mereceriam o adjetivo metropolitano (espaço, economia, escalas espaciais, problemas, institucionalidade/gestão/pacto). Tais instâncias e esferas podem e devem ser analiticamente decompostas e interpretadas para que se proceda ao melhor entendimento deste fenômeno multifacetado e complexo que é o fato urbano de natureza metropolitano. Outro grande desafio, posterior, seria re-articulá-las.

Parte-se da constatação de que nas duas últimas décadas ocorreu intensa reemergência das temáticas atinentes à dimensão territorial do processo de desenvolvimento. Muitos dos trabalhos, de forma equivocada, consideraram o território como um dado ou um sítio fixado a priori e não como deveria ser: uma construção social conflituosa, isto é, uma produção coletiva, dinâmica, multidimensional, com trajetórias históricas relativamente em aberto.

As transformações estruturais verificadas no capitalismo contemporâneo, as opções neoliberais realizadas, acabaram reforçando o papel do território e da dimensão espacial dos processos sociais (HARVEY, 2005) e (SMITH, 2005). Por outro lado, as lutas sociais renovadas avançam no sentido de “ao espaço alheado, racionalizado e abstraído, opor representações espaciais que favoreçam a disputa de significados e sentidos da experiência social” RIBEIRO (2002, p. 49).

Buscaremos neste ensaio – a partir do resgate da concepção teórica e metodológica da produção social do espaço, daquela que procura analisar os conflitos que se estruturam e das lutas que se travam em torno do ambiente construído – discutir os desafios e as possibilidades de novas formas de análise e novos arranjos institucionais que possibilitem a articulação de pactos territoriais de gestão em áreas metropolitanas.

Pensar as possibilidades de tratar a “questão metropolitana” segundo tal ótica envolve entender o território como ligadura, junção, confluência, ao mesmo tempo que este encerra conflitualidade, contenda de interesses múltiplos, e lócus de possibilidades de concertação de projetos sócio-políticos em disputa.

2. Espaço metropolitano

A metrópole – enquanto sistema urbano econômico e social complexo – é a resultante de determinações e processos plurais, que resultam da alta densidade demográfica, porte e adensamento de funções urbanas, integração de infra-estruturas física e econômica, papéis e atividades urbanas exercidas através de meios de consumo coletivo, que induzem certo padrão de ocupação e uso do solo e deslocamentos e assentamentos humanos específicos em determinado espaço social e historicamente construído.

O que caracteriza o fato metropolitano é justamente esse conjunto orgânico e sistêmico de moderno sistema viário regional, suporte de infra-estrutura em rede, alta mobilidade intrametropolitana espacial de sua população (com alguns deslocamentos regulares – diários - específicos das classes sociais no espaço) e certa concepção de comunidade, ou seja, algum sentimento de pertencimento a uma entidade metropolitana.

Enquanto fato urbano superior, o meio metropolitano é também *locus* da geração de demandas, campo simbólico e o espaço de lutas políticas dos estratos sociais que reivindicam acesso aos meios de consumo coletivo e inserção no mercado de trabalho.

Ao mesmo tempo em que centraliza o dinamismo socioeconômico e a força expansiva da riqueza material, o espaço metropolitano concretiza a segmentação social, em suas várias manifestações de periferização, marginalização etc. Na multidão da metrópole apenas uma minoria detém o direito à cidade. São produzidos permanentemente subterritórios com elevado grau de pobreza e exclusão social, consolidando verdadeiro *apartheid* social, com a multiplicação de diversos *ghetos*, e a potencialização de forças de fragmentação socioespacial. Impõe-se, neste sentido a questão de pensar quais os fatores que dão a unidade metropolitana.

O espaço metropolitano possui núcleo central com alta concentração de atividades administrativas das três esferas de poder, tráfego intenso, congestionamento, deseconomias de aglomeração, fatores centrífugos que induzem à descentralização e o surgimento de subcentros hierarquizados (CORRÊA, 1997, p. 173).

Em suma, antes de tudo, devemos perceber o espaço metropolitano, em construção conflituosa, como enormes assentamentos humanos, que contam com algumas de suas porções territoriais conurbadas, como *sede* e *ambiente* privilegiados da reprodução das facções de classes sociais no capitalismo contemporâneo.

3. Economia metropolitana

Esta deve ser definida pelo porte e a densidade das interações e articulações intra e intersetoriais que se constroem em determinado tecido metropolitano territorializado, conformando certo “sistema econômico” com algumas particularidades.

Para além de um peculiar arranjo regional da estrutura de produção, com enorme diversidade de elos (com algum grau de complementaridade e integração) de cadeias produtivas (e de valor), de distribuição, consumo e troca implantadas em seu território, a metrópole é, ao mesmo tempo, geralmente o campo da diversificação produtiva e da diferenciação social. Locus onde variedade produtiva (com crescentes especialização e diversificação econômicas) e heterogeneidade social estrutural se entrelaçam. Constitui-se em poderosa força produtiva coletiva, marcada por fortes nexos de complementaridade inter-setorial, potência aglomerativa multifuncional, força de polarização sobre ampla área de influência, concentrando variadas funções públicas e privadas e exercendo centralidade dos equipamentos urbanos e de serviços terciários.

A economia metropolitana é a arena da pluralidade de frações de capital e das mais diferenciadas atividades de produção, distribuição, troca e consumo.

A metrópole atrai grandes massas populacionais, mas não tem, geralmente, capacidade, na medida suficiente, de geração de postos de trabalho e de absorção, nos circuitos modernos da economia, dessas pessoas.

Pode-se falar, também, em um mercado de trabalho especificamente metropolitano, de natureza peculiar, que se desenvolve e reproduz internamente ao espaço de cada metrópole. Ou seja, há uma espécie de mercado “interno” de trabalho a determinado recorte metropolitano. Analiticamente pode-se separar um mercado de trabalho “geral” e “externo” (às empresas e a circunscritos recortes territoriais) de um mercado de trabalho “interno” (que opera desde dentro às grandes empresas e às grandes aglomerações territoriais). Esta interação das dinâmicas ocupacionais resulta da endogeneização, à determinado território metropolitano, de formas de recrutamento, condições específicas de funcionamento do mercado laboral, hierarquias salariais etc. Por exemplo, constrói-se determinado padrão salarial que guarda relação com as condições específicas do mercado de trabalho regional.

A economia metropolitana é determinada pela alta concentração de unidades econômicas, equipamentos urbanos de suporte etc que determinam fluxos e lógicas específicas emanados de diversas frações do capital. Também cumpre papel de acelerar tais

fluxos e agiliza o ritmo da acumulação de capital deste verdadeiro espaço da “unidade do diverso”, que é o urbano metropolitano.

Esses e outros são fatores de integração que dão coerência própria à dinâmica metropolitana, marcada pelo constante alargamento, sofisticação e aprofundamento da divisão social do trabalho em determinada porção territorial.

O espaço urbano, como ambiente construído para a produção, intercâmbio e consumo, pode encurtar os ciclos do capital-dinheiro, do capital produtivo e do capital-mercadoria, aumentando suas taxas de circulação e de rotação.

A aglomeração metropolitana, com maior potência, representa força social produtiva e capacidade multiplicadora e aceleradora de dinamismos econômicos. Inclusive detém força de (auto) reprodução vegetativa urbana, que está por ser melhor estudada.

Utilizando linguagem de HIRSCHMAN (1958) poderíamos dizer que o complexo urbano metropolitano incita e pode mover-se no sentido de romper a inércia, gerando requerimentos de arranque que conseguem, às vezes, justificar seqüências de investimentos (efeitos em cadeia), engendrando ou dinamizando encadeamentos intersetoriais e/ou aglomerados produtivos em um espaço metropolitano. Pode engendrar oportunidades aproveitáveis e vantagens relativas passíveis de apropriação, ou seja, “revelar e mobilizar a seu serviço, recurso e capacidades ocultas, desperdiçadas ou mal utilizadas”. Desenvolve-se nesse ambiente urbano complexo também uma miríade de atividades de baixa produtividade, mas empregadoras de mão-de-obra e geradoras de renda “de sobrevivência” ponderável, para os parâmetros de dado mercado local. A grande cidade capitalista forma um conjunto virtuoso de equipamentos, sinergias, capacidade de criação de recursos, ativos e capacitações. Nesse *locus* de relações e combinações, o espaço metropolitano inerentemente proporciona algum grau de autonomia e de reprodutibilidade do sistema econômico. Em suma, a densidade e a expansão do tecido urbano metropolitano desempenham o papel, como demonstrado pela literatura marxista, de verdadeira força coletiva de produção.

Mas o mais importante é que nesses espaços vai se consolidando uma dinâmica e uma lógica de funcionamento de sua economia tipicamente metropolitano. A construção de modernas unidades produtivas, a expansão dos equipamentos de comércio (hipermercados, *shopping centers*, grandes revendedores de automóveis, etc.), empreendimentos de grande porte em alimentação, entretenimento e hotelaria, a ampliação da oferta de serviços profissionais (médicos, dentistas, advogados) e de serviços voltados para empresas (engenharia, consultorias, contabilidade, propaganda, marketing, serviços técnicos, etc.), vão consolidando também um padrão de consumo e um modo de vida tipicamente metropolitano.

Isso também tem contribuído para dinamizar o setor imobiliário e gerar emprego, renda e impostos, reforçando o papel de pólo regional do centro metropolitano.

Neste sentido, a economia política do fenômeno urbano metropolitano deve pensar a economia urbana densa como unidade privilegiada de reprodução social.

4. Escala espacial metropolitana

A escala espacial deve ser vista como um recorte para a apreensão das determinações e condicionantes dos fenômenos sociais. É preciso encontrar a escala, ou campo de observação, adequados para a observação dos fenômenos sobre os quais se deseja lançar procedimentos teórico-analíticos ou operacionalizar a ação pública. Desse modo, sob o prisma metropolitano seria possível desvendar processos sociais, econômicos e territoriais singulares. A interpretação privilegiada de determinado plano escalar pode revelar a natureza dos processos metropolitanos. O nível escalar metropolitano possibilita entrever o grau de averiguação possível de importantes dimensões do real concreto, que de outra perspectiva não seriam vistos.

Neste sentido, CASTRO (1995, p. 120) propõe “discutir a escala como uma estratégia de apreensão da realidade, que define o campo empírico da pesquisa, ou seja, os *fenômenos que dão sentido ao recorte espacial objetivado*. Sendo níveis de abstração para a representação do real, “cada escala só faz indicar o campo da referência no qual existe a pertinência de um fenômeno (...), constituindo um modo de aproximação do real (...) sendo, na realidade, a medida que confere visibilidade ao fenômeno”.

A escala vai definindo diferentes níveis de análise, segundo EGLER (1991, p. 231), mas sobretudo estabelecendo as articulações entre eles, “visualizando as intersecções dos conjuntos espaciais, não incorrendo no erro de reificar estes conjuntos de análise, transformando-as em ‘entidades reais’, passíveis de classificação sistemática”. Tais conjuntos são “objetos do conhecimento”, abstrações. “Cada uma destas abstrações dá conta, de um modo mais ou menos preciso, de um dos múltiplos aspectos que se pode discernir na ‘realidade’ (...) Não se trata de analisar o mesmo fenômeno em escalas diferentes, mas compreender que são fenômenos diferentes porque são apreendidos em diferentes níveis de abstração” EGLER (1991, p. 232).

Ou seja, “na realidade, todo fenômeno tem uma dimensão de ocorrência, de observação e de análise mais apropriada. A escala é também uma medida, mas não

necessariamente do fenômeno, mas aquela escolhida para melhor observá-lo, dimensioná-lo e mensurá-lo” CASTRO (1995, p. 127).

A escala metropolitana parece ser um nível meso de observação, intermediário entre as perspectivas locais, as microrregionais e as nacionais, ou mundiais. Sua área de influência e alta capacidade de polarização submetem e enlaçam grande número de determinações que apenas neste plano podem ser analisadas.

É também fundamental encontrar a escala adequada para a definição de determinado campo onde os problemas são melhor visualizados e as decisões sobre como enfrentá-los, e em que escala, nível de governo e instância de poder, deverão ser tomadas e quais instrumentos e medidas e ações concretas públicas serão acionadas sob aquele prisma particular de observação.

5. Problema metropolitano

A literatura especializada é loquaz em destacar os problemas urbanos de natureza metropolitana. Muitas vezes estas descrições os tratam como distúrbios e disfunções sociais, afirmando que o processo de metropolização “faz das áreas urbanas as repositórias de toda sorte de doenças sociais”. Da segregação sócio-espacial, da marginalidade social, da desfiliação e do avanço da cidade ilegal.

Mais importante que listar carências, seria importante melhor definir e caracterizar a *natureza dos problemas metropolitanos*. O nítido extravasamento e as intersecções das problemáticas municipais das áreas metropolitanas revelam parte da natureza complexa destes fenômenos socioespaciais. A maioria de seus problemas possui porte e complexidade, geralmente exigentes de enorme montante de recursos, que ultrapassam em muito as possibilidades de tratamento individualizado, mesmo para os municípios mais ricos de determinada região.

O senso comum é capaz de identificar prontamente problemas que ultrapassam as barreiras geográficas municipais e que, portanto, deveriam ser tratados numa escala supramunicipal. Dentre esses casos os problemas citados geralmente são ligados à infraestrutura urbana, como o abastecimento de água (porque os mananciais de água podem estar nos limites de um ou poucos municípios mas abastecem vários outros em uma região) e o esgotamento sanitário, que segue a conformação da bacia hidrográfica, podendo a poluição a montante, comprometer a qualidade da água disponível a jusante. Assim o esgoto não tratado em um município pode, além de elevar a degradação ambiental da região, também elevar o

custo de tratamento nos demais municípios. A disposição final do lixo também pode ser analisada da mesma forma, pois se este for depositado de forma inadequada pode comprometer o lençol e a qualidade das águas de toda a região.

Outro problema comumente considerado como de escala supramunicipal é o transporte público que serve pessoas que moram, trabalham e consomem bens e serviços em municípios diferentes dentro de uma mesma Região Metropolitana. A integração econômica, a interdependência funcional entre os municípios da região, a implantação de equipamentos de comércio e lazer de abrangência regional e o movimento pendular intensificam os fluxos materiais de bens e pessoas, de tal modo que os sistemas viários e de transporte intermunicipais tendem a ficar sobrecarregados.

Estes problemas, de fato, exigem soluções planejadas e administradas conjuntamente, que podem se converter em vários arranjos institucionais diferentes, como pode ser observado na literatura nacional e internacional sobre o assunto. Estes arranjos para a resolução de problemas comuns variam desde acordos totalmente informais e voluntários até formas bem mais normatizadas e formalizadas. Há argumentos bastante razoáveis para a adoção de uma ou outra destas duas formas mais extremas de articulação municipal.

Se é possível “escolher” uma forma de articulação municipal, dentro de um leque de opções tão variadas, podemos então colocar a questão: mesmo os problemas considerados “tipicamente metropolitanos” não necessitam, invariavelmente, de uma estrutura formal e institucional de ordem estritamente “metropolitana”, podendo ser tratados sob vários arranjos institucionais, inclusive arranjos “não-metropolitanos”. Ou seja, em última instância, não seria necessário a formalização e institucionalização da região metropolitana para a solução de vários problemas regionais.

Com a criação da região metropolitana, no entanto, não há dúvida que o arranjo institucional constituído possa trazer formalmente toda uma densidade político-institucional que pode fortalecer a representatividade da região e até mesmo ajudar na construção de alguma “identidade (regionalizada) metropolitana”. Sem dúvida, esta é uma questão problemática em várias regiões metropolitanas, especialmente no Brasil.

Uma outra observação óbvia que devemos fazer refere-se ao fato de que os problemas metropolitanos não se restringem somente aos estrangulamentos infra-estruturais que normalmente surgem em regiões densamente povoadas e interligadas por nexos econômicos e funcionais. Certamente é muito difícil estabelecer fronteiras espaciais precisas com relação a certo fenômeno econômico-social-ambiental e assim delimitar a espacialidade de determinado problema como especificamente metropolitano. Além disso, muitos problemas, especialmente

de ordem macroeconômica, como por exemplo, desemprego e violência, podem se apresentar territorializados e com características distintas nas regiões metropolitanas, mas só podem ser alcançados e tratados, com maior chance de êxito, por políticas macroeconômicas de âmbito nacional.

Esta dificuldade em delimitar os chamados “problemas metropolitanos”, portanto, permite o seguinte questionamento: O que realmente caracteriza um “problema metropolitano”? E ainda: Para ser considerado um problema metropolitano, este deve envolver a totalidade dos municípios da Região, ou pode assim ser considerado se envolver apenas um município ou parte de um único município da região, ou alguns municípios da região? Ou ainda: o que dizer se o problema extrapola os limites oficiais da região?

Um ângulo para pensar o “problema metropolitano” seria discutí-lo não a partir de sua territorialidade, pois como acabamos de ver nas breves considerações acima, este seria um ângulo de análise problemático, mas sim a partir de sua “escala de resolução”. Ou seja, sob esse aspecto caberia discutir ou delimitar como problema metropolitano aquele que deveria ser enfrentado na escala estritamente metropolitana. Eros Roberto Grau (1978), aproxima-se dessa abordagem ao tratar das “necessidades metropolitanas”:

“Como não é possível a construção de um conceito ontológico de *necessidade metropolitana*, o critério que se presta a distingui-la das necessidades urbanas é encontrado na consideração do *tipo de solução* adotado para satisfazê-la. São *necessidades metropolitanas*, pois, aquelas cujas soluções apenas possam ser equacionadas a nível regional, visto que não correspondem à simples adição de soluções parciais e isoladas. Impõem-se dessa forma, para que tais soluções sejam logradas, completa e perfeita entre todas as unidades de atuação na região metropolitana, públicas e privadas” (GRAU, 1978, p. 128, grifos do autor)

Em razão de variados problemas técnicos/políticos/econômicos, este completo e adequado compartilhamento e integração entre todos os municípios que compõe uma região metropolitana, normalmente não existe na prática, embora possa haver uma convergência de interesses e problemas comuns dentro da região. Assim, a escala metropolitana, como podemos apreender do item acima, é um interessante nível e prisma de observação, mas nos marcos do atual federalismo brasileiro, por si só não é capaz de resolver a grande maioria dos problemas que envolvem a região. O que deve ser tomado em consideração é que cada problema tem determinações específicas e tem a sua escala espacial específica. É preciso enfrentá-lo a partir da articulação dos níveis de governo e das esferas de poder pertinentes àquela problemática específica. Além das articulações intra-regionais é importante ampliar seu raio político de manobra a fim de negociar sua inserção inter-regional.

6. Institucionalidade, pacto e gestão metropolitanos

Os desafios da gestão metropolitana passam pelas dificuldades de intervenção em uma “porção territorial dentro da qual se distinguem várias jurisdições político-territoriais, contíguas e superpostas entre si, Estados e municípios” (GRAU, 1978, p. 127).

A questão da gestão metropolitana é de extrema relevância, porém apresenta difícil tratamento, postas suas múltiplas dimensões (econômica, social, urbanística, jurídica etc).

Há, neste sentido, enorme e urgente necessidade de ações concertadas entre municípios e agentes envolvidos, possibilitando estruturar novas instâncias de gestão.

Entendemos que é necessário analisar as determinações mais profundas dos problemas metropolitanos, diagnosticar sua escala específica e explicitar os conflitos de interesse postos neste contexto e construir coletivamente o enfrentamento das questões metropolitanas e a contratualização das políticas públicas. Esses contratos/pactos devem articular horizontalmente os agentes políticos de determinada escala. Tratar de forma criativa escalas, níveis e esferas, lançando mão de variados instrumentos, politizando as relações, construindo cidadania e buscando combater as coalizões conservadoras, através de uma contra-hegemonia pelo desenvolvimento. Vencer as competências superpostas, rediscutir atribuições, evitar a dispersão da autoridade, estar equipado para reagir, isto é ter capacidade resposta e impugnação às forças políticas que querem a perenização do sub-desenvolvimento.

É preciso instaurar o diálogo aberto e democrático, estabelecendo estímulos à valorização das identidade/diversidade/diferenciação e promovendo a construção da verdadeira cidadania metropolitana.

Deve-se atentar para a análise criteriosa das possibilidades de construção de arranjos institucionais que possam enfrentar os problemas metropolitanos em suas diversas dimensões, escalas e instâncias.

Inicialmente seria importante lembrar o contexto em que se deu o processo de descentralização, verificado após a Constituição de 1988, marcado pela “municipalização”, ou seja, que colocava os municípios como os “os maiores beneficiados” em termos de receitas, tanto devido ao aumento das competências tributárias, como da maior participação nas receitas e impostos federais e estaduais.

A municipalização, no entanto, não ocorreu apenas pelo lado da receita, mas também pelo lado da despesa, de forma que, já em 1996, os municípios eram responsáveis por 18% da folha de pagamento de todos os servidores públicos ativos no país, por 31% das aquisições de

bens e serviços para custeio, por cerca da metade da formação bruta de capital fixo dos governos e, por aproximadamente 30% do gasto nacional com ensino e saúde (AFONSO et al., 2000). Em 2000, os gastos municipais eram equivalentes a mais de 50% dos gastos estaduais, enquanto nos anos 60, esta percentagem era menos que um terço (PRADO, 2002).

Do ponto de vista metropolitano, um outro aspecto que deve ser ressaltado é que a descentralização, ao aumentar a autonomia decisória municipal, acabou “evidenciando a não legitimidade e representatividade dos organismos existentes de gestão metropolitana, contribuindo para esvaziá-los ainda mais, quando não para extingui-los” (ROLNIK e SOMEKH, 2003, p. 84). Assim, a ausência de uma instância supramunicipal, acabou colocando o financiamento dos serviços públicos ofertados no âmbito estritamente municipal, sobrecarregando alguns municípios, ignorando que “os espaços econômicos existentes no país são marcadamente regionais e não municipais” (ROLNIK e SOMEKH, 2003, p. 84).

Assim, “o resgate do municipalismo reforçou essa instância federativa, credenciando o município como interlocutor privilegiado nas decisões, o que muitas vezes instrumentaliza a visão localista dos prefeitos que, no trato dos problemas de sua cidade, agem como se ela não fizesse parte de um contexto metropolitano” (DAVANZO e NEGREIROS, 2002, p. 357).

A elevação dos municípios à categoria de ente federativo, além de dotá-los de mais autonomia fiscal, política e decisória, com a conseqüente abordagem localista de seus problemas, apontada acima, também impõe dificuldades de outra natureza à gestão metropolitana. Isso porque a instância metropolitana é “mais uma entidade regional”, sobrepondo-se aos já existentes. Como as relações intergovernamentais são intrinsecamente conflituosas em países federativos, a inclusão de mais uma “instância”, traz como conseqüência imediata o agravamento desses conflitos, criando novas fontes de tensão.

Essas relações de conflito podem se dar não apenas por diferenças político-partidárias que permeiam as distintas esferas governamentais, mas também podem ser agravadas, como adverte SOUZA (2004), pelos desequilíbrios inter e intra-regionais, que são características historicamente marcantes de nosso sistema federativo. Aliás, seriam essas diferenças que esse sistema buscaria minimizar.

Intra-regionalmente esses desequilíbrios se expressariam em relações desarmoniosas principalmente entre centro e periferia metropolitana. Deve-se destacar que esses desequilíbrios tendem a se agravar com a confirmação de um nítido movimento de periferização, com o crescimento maior dessas áreas e o agravamento de sua situação social. Basta observar que entre 1991 e 1996, os municípios centrais das RMs cresceram 3,1% entre 1991 e 1996, enquanto os municípios periféricos cresceram 14,7% (MARICATO, 2000). Este

grande crescimento da periferia significa, portanto, o agravamento da situação de pobreza dessas regiões, na medida em que os indicadores sociais nitidamente decrescem no sentido do centro para as regiões periféricas das RMs. Tomando como exemplo a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), observa-se uma “espacialização concêntrica” na medida em que as regiões periféricas concentram os maiores índices de violência, o maior número de desempregos, os menores salários etc (MARICATO, 2000).

Esses desequilíbrios acabam por induzir o surgimento de problemas de natureza financeira, pois, como a grande parte da periferia das regiões metropolitanas apresenta finanças municipais bastante frágeis, algumas vezes servindo apenas como “cidades dormitório” da população, as cidades centrais acabam sobrecarregadas, pois arcam com o atendimento dessa população sem nenhuma contrapartida financeira. Adicionalmente, elas enfrentam dificuldades financeiras adicionais em virtude da interdependência entre os municípios. Isso faz com que mesmo municípios que seriam privilegiados na repartição de recursos apresentem dificuldades financeiras. Isso porque, mesmo que algumas grandes metrópoles tenham elevado a sua arrecadação e explorem muito bem a sua base tributária (a exemplo de São Paulo e Rio de Janeiro), estes ainda apresentam problemas quanto à disponibilidade de recursos, pois concentram grandes populações e os municípios da periferia acabam delegando a responsabilidade por ofertar serviços públicos ao núcleo central do sistema (REZENDE, 1997). Esta “delegação de responsabilidade” ocorre até mesmo por parte de municípios menores e com condições financeiras satisfatórias, o que acaba comprometendo as finanças do município sede e a qualidade dos serviços ofertados, pois são obrigados a prover um volume de serviços maior do que o número de seus habitantes, sem uma contrapartida financeira (LOPREATO, 2003).

Outro problema que também podemos apontar em relação aos conflitos centro/periferia diz respeito às dificuldades em se estabelecer experiências associativas, pois no caso de regiões metropolitanas estas tenderiam a funcionar em torno de uma cidade pólo (no caso a sede da região), ou através de um prefeito coordenador, levando à formação de relações desiguais e atribuições diferenciadas de responsabilidade. Os municípios menos favorecidos não estão convencidos das vantagens advindas da participação e os com vantagem e liderança muitas vezes querem exercer um poder unidirecional e controlador das relações mesoregionais. Inter-regionalmente, os conflitos surgem principalmente por motivos político/partidários/eleitorais, submetendo as ações metropolitanas a ciclo político.

Neste sentido, vários desafios e questionamentos são colocados: como romper com a lógica municipalista, que acaba por fazer prevalecer em muitos momentos uma abordagem

localista dos problemas metropolitanos; as especificidades do federalismo brasileiro e o agravamento dos conflitos de competência entre esferas de governo (tensão nas relações inter e intra-governamentais), com a inclusão de mais uma entidade regional; a questão do financiamento (com a falta de recursos, as questões metropolitanas podem ficar à mercê de negociações políticas, muitas vezes clientelistas); a dificuldade das RMs em alocar recursos, já que não são entes federativos; muitos dos fundos metropolitanos criados são irrisórios, frente aos problemas colocados; Como legitimar o poder das autoridades metropolitanas, que não foram eleitas diretamente?; Como legitimar a participação popular democrática?; Como executar as funções comuns com quadro técnico disponível, geralmente pouco capacitado?

Como bem afirma RIBEIRO (2004, p. 12) os governos vêm se “eximindo do papel de ator público capaz de incentivar ações cooperativas. Tal papel teria importante impacto na construção de uma estratégia de desenvolvimento metropolitano, uma vez que poderia induzir ao estabelecimento de mecanismos de concertamento e negociação entre os atores econômicos, sociais e públicos. Para tanto, seria imperioso superar a concepção localista de políticas públicas inerentes aos modelos de planejamento hoje em moda na sociedade brasileira, tais como o plano estratégico. Ao mesmo tempo, o quadro de fragmentação institucional também resulta da ineficiência de políticas federais de incentivos seletivos à cooperação metropolitana”.

O tema da metropolização parece estar novamente colocado política e academicamente no Brasil. Há também uma sinalização clara de interesse por parte do Congresso Nacional por essa problemática, o que pode ser constatado pela criação de uma Subcomissão de Ordenamento Territorial e Regiões Metropolitanas, subordinada à Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, que tem realizado debates sobre o tema em reuniões de audiência pública, reunião de dados e informações e organização de seminários sobre o assunto. Caberia lembrar também a divulgação da proposta de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), a ser debatida na II Conferência Nacional das Cidades, no segundo semestre de 2005.

Esses fatos são alvissareiros, pois, passados 15 anos da transferência da gestão metropolitana para o âmbito estadual, não há definição de questões mínimas e apenas contamos com legislações estaduais genéricas. As Leis Complementares que instituíram as RM, tendo por base do parágrafo 3º do Art. 25 da Constituição de 1988, foram marcadas por forte viés em prol das capitais estaduais, gerando, desse modo, uma danosa dicotomia entre regiões metropolitanas *de jure* e regiões metropolitanas *de facto*. O nível federal não quis assumir o comando e a coordenação do processo de gestão metropolitana, faltando uma

intervenção mais sistemática que pudesse enfrentar os enormes problemas metropolitanos brasileiros.

É certo que a questão social brasileira é, em sua maior parte, hoje uma questão eminentemente metropolitana. Impossível pensar um projeto nacional de desenvolvimento para o país que não passe pelo enfrentamento da “questão metropolitana”. Entretanto há total descompasso entre a tragédia humana das altas concentrações urbanas no Brasil *vis-à-vis* o evidente despreparo metodológico, institucional, político, técnico etc para tratar adequadamente esta questão.

Novas abordagens territoriais da questão do desenvolvimento metropolitano vem se disseminando no debate acadêmico e na implementação de políticas públicas em todo o mundo. O importante é romper a visão localista e municipalista que muitas vezes prevalece em algumas dessas abordagens.

Entretanto, passados 15 anos da transferência da gestão metropolitana para o âmbito estadual, não há definição de questões mínimas e apenas contamos com legislações estaduais genéricas.

Quais são: o grau de autonomia e o poder das “autoridades metropolitanas”?

Novas concepções e novos arranjos institucionais têm sido estruturados em todo o mundo para lidar com a complexa questão metropolitana. Tal tendência tem implicado em mudanças significativas nos fundamentos do planejamento e da gestão.

A revalorização das dimensões metropolitana, regional e local/urbana acabou por influenciar sobremaneira as políticas públicas de diversos países. As tradicionais políticas baseadas em incentivos fiscais/financeiros, e na construção de grandes obras de infraestrutura, com vistas à atração de grandes investimentos industriais, em regiões metropolitanas específicas, têm sido substituídas por estratégias regionalizadas, que buscam a endogeneização dos processos de desenvolvimento, para que esses possam ter caráter mais durável, democrático e sustentado.

Os grandes desafios que permanecem são como consolidar interlocutores legítimos, uma validação social cidadã e promover o monitoramento e a reavaliação constante das políticas implementadas é um grande desafio. Construir, pedagogicamente, um espaço de contatos e diálogos frequentes para a busca da confluência de ações e propósitos, criando forças-tarefa de animação e envolvimento e múltiplas arenas de concertação de interesses, tais como, consórcios, fóruns regionais de desenvolvimento, comitês, etc.

É fundamental construir táticas e estratégias que envolvam um processo delicado de aprendizado conflituoso, que irá requerer o resgate da lógica do projeto e das ações

planejadas, participativas e politizadas. Nesse contexto, as ações políticas devem ser mais ágeis, potentes, sistemáticas e devem ser empreendidas simultaneamente em várias direções escalares. Deve-se pretender, com tais políticas, a “recomposição territorial” através da ação planejada; a reconstrução de espaços públicos e dos canais institucionalizados de participação, destruídos pelas políticas neoliberais, e a criação de variadas arenas que possam aglutinar e dar vazão às diferentes reivindicações e interesses.

Romper com as forças desarticuladoras e os pactos de dominação interna, e estabelecer estímulos à identidade/diversidade/diferenciação/variedade, é tarefa longa e difícil, que deve, em seu percurso, ser estruturalmente pedagógica. Essa proposta deve ser multiescalar, ou melhor, transescalar no sentido de ter que realizar cortes oblíquos e transversais nas diversas políticas públicas, atravessando-as, rearticulando-as (mas também é resultante desses diversos cortes e cruzamentos realizados) para realizar sua síntese em uma política de desenvolvimento que seja inclusiva socialmente. Arenas de coordenação de interesses, diálogos, conflitos e consensos devem ser reelaboradas continuamente.

O poder público deve cumprir papel-chave nesse processo. Deve estar bem capacitado, com recursos materiais e humanos para incentivar a discussão democrática, garantindo transparência, acompanhamento, fiscalização e o monitoramento permanentes, além do papel decisivo de impor e fazer cumprir sanções e benefícios. Entretanto, os estudos internacionais têm demonstrado os constrangimentos a que estão submetidas as ações públicas que buscam fomentar o diálogo social em ambientes de baixa legitimidade e falta de confiança dos agentes sociais.

A legitimidade e a eficácia das ações podem estar fundadas em outra escala, para além daquele foco mais imediato destas, ensejando, por exemplo, um pacto metropolitano mais amplo, inclusive espacialmente. As estratégias de atuação conjunta metropolitana, fundamentais no enfrentamento de problemas comuns, que extravasam os limites jurídico-administrativos, vocalizando, com maior potência, reivindicações supralocais, podem ter grande êxito. Para aperfeiçoar essas ações que extrapolam a escala local é preciso pactuar, com definição e registro em contratos claros, a contribuição financeira e o acesso a possíveis fundos, explicitando a contribuição das partes em termos de capacidade gerencial, participação da comunidade, compartilhamento de equipamentos, equipes, etc.

É indispensável, nestas ações consorciadas metropolitanamente, a assunção, amplamente pactuada, de responsabilidades, custos e benefícios, objetivando a tão difícil e desafiadora compatibilização entre eficiência e equidade. Há conflitos iminentes à difícil definição da parcela que cabe aos municípios “mais ricos” e aos “mais pobres” da região. Daí

a necessidade de assegurar espaços amplos de discussão, que realizem o mais justo balanceamento entre, por um lado, ônus ou sobrecarga, devidos às incumbências requeridas e, por outro, benefícios e vantagens das políticas concertadas.

Referências Bibliográficas

- AZEVEDO, S. e MARES GUIA, V. R. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. Q. Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.
- BRANDÃO, C. A. O desenvolvimento das metrôpoles na economia contemporânea. In: DIEESE. O Trabalho no setor terciário: emprego e desenvolvimento tecnológico. São Paulo: DIEESE; Campinas: CESIT, 2005.
- CASTRO, I. E. O problema da escala. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. e CORRÊA, R. L. Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Subcomissão de ordenamento territorial e regiões metropolitanas. Relatório de Atividades, 2003.
- CORRÊA, R. L. Trajetórias geográficas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
- DAVANZO, A. NEGREIROS, R. Desafios da gestão metropolina. In: FONSECA, R. et al. (orgs.) Livro Verde: desafios para a gestão da Região Metropolitana de Campinas, Campinas: Unicamp.IE, 2002.
- EGLER, C. A. G. As escalas da economia: uma introdução à dimensão territorial da crise. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, 53(3): 229-245, jun./set., 1991.
- GRAU, E. R. Análise, crítica e implementação da legislação metropolitana. In: TOLEDO, A. H. e CAVALCANTI, M. (orgs.). Planejamento urbano em debate. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978.
- HARVEY, D. A brief history of neoliberalism. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1958). Estratégia do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.
- HOTZ, E. F. A organização metropolitana pós-constituição de 1988. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, 14 (4): 91-98, out./dez., 2000.
- LOPREATO, F. L. C. O colapso das finanças estaduais e a crise da federação. São Paulo: Editora da Unesp, 2003.
- MARICATO, E. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes. 2001.
- MOULAERT, F.; RODRÍGUEZ, A. e SWYNGEDOUW, E. The globalized city. Oxford, Oxford University Press, 2003.
- PRADO, S. Financiamento federativo no Brasil: tributação e transferências fiscais, Campinas: Unicamp.IE, 2002.
- REIS, G. e FREIRE, J. Participação e arenas públicas: um quadro analítico para pensar os conselhos municipais e fóruns de desenvolvimento local. Encontro Anual da Anpocs, Anais... . Caxambu, outubro, 2002.

- RESENDE, F. Novo papel para estados e municípios, Brasília: IPEA, 1997.
- RIBEIRO, A. C. T. et al. Por uma cartografia da ação: pequeno ensaio de método. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, ano XVI, n.1, pp.33-52, jan./jul., 2002.
- RIBEIRO, L. C. Q. Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; FASE: Rio de Janeiro, 2004.
- RIBEIRO, L. C. Q. (org.). O futuro das metrôpoles: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000.
- ROCHA, C. V. e FARIA, C. A. F. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil Contemporâneo: a Experiência dos Consórcios de Saúde em Minas Gerais. 4º Encontro da ABCP, Anais... . Rio de Janeiro, 21 a 24 de julho, 2004.
- ROLNIK, R. e SOMEKH, N. Governar as metrôpoles: dilemas da recentralização. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A. e GALVÃO, A. C. Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional. São Paulo: Editora da Unesp, 2003.
- SMITH, N. The end game of globalization. New York: Routledge, 2005.
- SOUZA, C. Regiões metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, L. C. Q. Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; FASE: Rio de Janeiro, 2004.
- SOUZA, M. L. O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial das metrôpoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
- SOUZA, M. A. e LINS, S. C. Metrôpole e globalização: refletindo sobre São Paulo. São Paulo: CEDESP, 1999
- SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: “glocalization” and the politics of scale. In: COX, K. (ed.) Spaces of globalization: reasserting the power of local. New York: The Guilford Press, 1997.
- VAINER, C. B. Utopias urbanas e desafio democrático. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, (105): 25-31, jul./dez., 2003.
- ZVEILBEL, V. e CARDOSO, E. Gestão Metropolitana: experiências e novas perspectivas. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.