

## METROPOLIZAÇÃO E GOVERNANÇA URBANA: RELAÇÕES TRANSESCALARES EM OPOSIÇÃO A PRÁTICAS MUNICIPAListas

Thais Kornin\* e Rosa Moura\*\*

### RESUMO:

O artigo faz uma reflexão acerca dos limites para a consolidação de articulações institucionais entre municípios integrantes de espaços metropolitanos no Brasil. Discorre sobre o anacronismo dos instrumentos tradicionais de planejamento e gestão urbana, agravado ante a criação de novos instrumentos voltados a incrementar a competitividade dos municípios por meio de estratégias empresariais orientadas à produção global do espaço. Coloca em evidência o "jogo escalar" propugnado pelo discurso hegemônico, impregnado por um padrão localista de políticas públicas, mostrando a importância do enfrentamento dos obstáculos das ações públicas que transcendem os limites do "local". Conclui reforçando a idéia da constituição de pressupostos para a gestão metropolitana, tendo em vista um cenário político mediado por complexas relações transeculares em oposição à hegemonia institucional municipalista.

### PALAVRAS-CHAVE:

Gestão metropolitana; gestão urbana; planejamento estratégico; escalas global/local.

### ABSTRACT:

The present article analyses the limits involved in the consolidation of institutional arrangements between the Brazilian metropolitan municipalities. It aims at showing that the anachronism existing in the traditional planning tools and urban management grew worse due to the creation of new instruments addressed to increase the municipality competitiveness through company strategies directed to producing a global space. This article highlights the evidence of a "scale game" boosted by a hegemonic discourse, which carries a local public policy pattern showing the importance of facing public action obstacles that go beyond "local" management boundaries. Finally, it strengthens the idea of establishing presuppositions to building a metropolitan management based on a political scenario mediated by complex trans-scale relationships opposed to the municipal institutional hegemony.

### KEY WORDS:

Metropolitan management; urban management; strategic planning; global/local scale.

A organização do espaço urbano brasileiro vem desenhando aglomerações complexas, que exigem o exercício de funções públicas voltadas a conjugar os interesses de mais de um

município. No entanto, no reverso dessa tendência, os processos de descentralização tornam as políticas públicas cada vez mais municipalizadas. O ideário municipalista norteia

\* Especialista em Gestão de Políticas Públicas do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES). E-mail: thaïsk@pr.gov.br

\*\* Geógrafa do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES). E-mail: rmoura@pr.gov.br

o projeto de reforma de Estado, preconizado pela Constituição de 1988, e o discurso da autonomia municipal orienta os modelos de gestão das políticas públicas.

A instituição das Regiões Metropolitanas vem se dando sem o devido desenvolvimento de uma cultura do regional. De modo geral, sua matriz político-institucional não traduz a complexidade de fenômenos econômicos, socioculturais e ambientais que determinam essas espacialidades, tais como as características diferenciadas entre os municípios da aglomeração; os diferentes graus de inserção no fenômeno metropolitano; os diversificados interesses e peso político no conjunto; as desigualdades no que se refere às demandas de políticas públicas e capacidade de atendimento; e a total inexistência de políticas compensatórias.

Os instrumentos tradicionais de planejamento urbano são anacrônicos para esse fenômeno, tendo em vista não contemplarem exigências que transcendam os limites municipais. Esse anacronismo agrava-se ante à criação de novos instrumentos voltados a incrementar a competitividade dos municípios através de estratégias empresariais orientadas à produção global do espaço, transformando-os em produto a ser ofertado no mercado internacional de cidades.

As incipientes práticas para a gestão de funções públicas de interesse comum, desenvolvidas por conjuntos de municípios em diversos estados da federação, constituem-se, basicamente, em estratégias no interior de políticas setoriais para o enfrentamento das ações públicas que transcendem os limites do "local". São práticas que não rompem com o caráter municipalista vigente, mas que contribuem para o seu questionamento na medida que reforçam a tese de que a escala espacial da realização dos processos políticos e administrativos não se insere na compreensão de ordens consagradas.

Além dos arranjos intrarregionais ou intermunicipais que se configuram, as áreas metropolitanas cada vez mais estão interligadas

por um universo de relações que se efetivam na multiplicação de redes, abrigando funções locais, regionais, nacionais e globais. Portanto, a idéia da constituição de pressupostos para a gestão metropolitana, tendo em vista um cenário político mediado por complexas relações transescalares em oposição à hegemonia institucional municipalista, constitui-se no fio condutor deste estudo.

#### I - A construção discursiva do poder local

A ideologia municipalista constitui uma das construções discursivo-programáticas mais "antigas e resilientes da cultura política brasileira. Essa resiliência e capacidade de renovação está associada, fundamentalmente, à ambigüidade do conceito." (Melo, 1993, p.85)

Em diferentes períodos da história brasileira o municipalismo mobilizou significativos segmentos políticos e populares e orientou, sob o signo da modernização do Estado, diversificados projetos: "de uma crítica à centralização política e à ausência de participação e representação, ele se associou à crítica autoritário-modernizante de cunho agrarista ao sistema sócio-político da República Velha que, no Estado Novo, enxergou no município o espaço plebicitário e pré-político por excelência." (Melo, 1993, p.98) Assim como protagonizou o debate na Constituição de 1946, o discurso municipalista renova-se através do paradigma da descentralização, em 1988, e define o perfil da nova Constituição Federal.

A nova face do discurso municipalista, ou neo-localista, incorpora duas tendências políticas opostas que representam visões diferenciadas de sociedade e cidadania. A visão de viés progressista, eminentemente politizada, credita à escala local melhores possibilidades de democratizar as relações de poder e, conseqüentemente, criar condições para a efetivação da gestão democrática do território. O espaço local é concebido como "instrumento de racionalização econômica, democratização política e justiça social", "eixo estratégico de transformação da forma como tomamos as decisões que concernem ao nosso

desenvolvimento econômico e local”, ou “um grande agente de justiça social”, pois “é em nível local que se pode realmente identificar com clareza as principais ações redistributivas”. Portanto, o reforço do espaço local possibilitaria “uma transformação dos próprios equilíbrios políticos nos países em desenvolvimento.” (Dowbor, 1992, p.16)

Já na visão de viés liberal, o principal objetivo é, utilizando o instrumental do planejamento estratégico (Vainer, 2000), produzir a cidade competitiva que assegurará a oferta de qualidade de vida aos seus habitantes: “cidades e municípios devem garantir uma boa qualidade de vida aos seus moradores e oferecer oportunidades equitativas para todos eles; também devem ser produtivos e ‘competitivos’, devem ser bem governados; e devem ser bem administrados e financeiramente sustentáveis.” (Freire, 2001, p.6)

O desenvolvimento local é considerado estratégia capaz de introduzir uma nova concepção de gestão urbana.

No âmbito municipal brasileiro achamos que a estratégia de desenvolvimento local seja a mais conveniente porque ela contribui para um melhor aproveitamento dos recursos internos e ajuda, assim, as prefeituras a se tornarem menos dependentes de repasses estaduais e federais. Podemos, enfim, afirmar que esta abordagem supera concepções tradicionais de desenvolvimento. (Vidal, 2001, p.30)

Nesse embate, os discursos se confundem-se e emerge a idéia de poder local autônomo.<sup>1</sup> Adquire centralidade o debate da possibilidade dessa esfera de poder enfrentar as adversas regras excludentes do mundo globalizado, ora criando condições de competição,<sup>2</sup> para aproveitar as “oportunidades criadas”, ora, na leitura progressista, protegendo os cidadãos de sua interface segregadora mediante a oferta de políticas locais redistributivas e democracia participativa. Na sua raiz, as duas visões envolvem uma mesma elaboração discursiva: a possibilidade

de criação de um oásis de prosperidade e desenvolvimento local, a despeito da conjuntura nacional e internacional, no qual as relações sociais seriam mais verdadeiras e o consenso e a solidariedade passíveis de construção.

O princípio de autonomia do poder local é construído pelo discurso constitucional, através do pacto federativo e da descentralização tributária; e pelo discurso político-institucional, através da criação de esferas públicas na escala local para a deliberação partilhada de programas e políticas públicas setoriais, com diferenciados atores locais, e de recomendações e estratégias das agências multilaterais de financiamento.

De modo geral, as condições para se estabelecer a autonomia local são questionadas pelos próprios prefeitos.<sup>3</sup> Esses apontam que, apesar de o município constituir-se no principal executor das políticas públicas, sua autonomia política e fiscal é limitada. Apontam fatores como a continuidade da centralização de recursos econômicos nas escalas estadual e nacional e a impossibilidade de os municípios influírem no modelo econômico nacional.

Os municípios passam por dificuldades financeiras, principalmente pela recentralização das receitas públicas na União. Um fator determinante para o desequilíbrio das contas municipais é o modelo econômico imposto ao País, que o levou a uma estagnação econômica com reflexos diretos na arrecadação tributária. Enquanto a receita pública é progressivamente diminuída, as demandas pelos serviços públicos crescem geometricamente, agravando o desequilíbrio das contas públicas e reduzindo a capacidade de investimentos do Municípios. A reversão do quadro de dificuldades só se dará quando o modelo econômico for voltado para o desenvolvimento econômico e social, com prioridade para o povo brasileiro e não para o capital financeiro internacional. Como a capacidade dos Municípios de interferirem na mudança do modelo econômico é reduzida, resta aos Municípios empreender esforços

para aumentar sua receita própria. (Mezzonato, 2000, p.18)

O poder local é visto como fraco e dependente das escalas regional e nacional, o desenho constitucional incompatível com as práticas de poder advindas da "territorialidade real" (Davidovich, 1993), que extrapola os limites do município, e o Pacto Federativo é considerado precário.

O poder local do Brasil ainda é fraco e dependente. O custo burocrático das novas cidades é alto, o esforço de arrecadação própria é baixo, as regiões conturbadas não possuem liberdade para organizarem governos metropolitanos e não têm autoridade fundiária, que fica com os cartórios e o patrimônio da União. Os Estados e a União exercem tutela patrimonialista sobre a estrutura política das cidades e mesmo os Municípios equilibrados e bem geridos têm grande dificuldade de acesso a créditos para investimento. Creio que temos pela frente uma verdadeira reengenharia do pacto federativo brasileiro. (...) Nesse momento, é muito difícil falar sobre Pacto Federativo sem abordar a nova Lei de Responsabilidade Fiscal. Sentimos que a aplicação da lei transforma o Brasil em um Estado unitário retirando-se a autonomia política, base do conceito de Federação. (Mezzonato, 2000, p.18)

No entanto, as determinações da política local não estão somente circunscritas às lógicas regionais e nacional. A expressão "a cidade é a nova fronteira do mundo globalizado" (Paranacidade, 2001) adquire sentido na análise dos componentes da racionalidade que determina a política territorial no Brasil contemporâneo.

Com a internacionalização da economia e a necessidade de tornar a cidade competitiva, a dinâmica da gestão pública passa a ser regida pela lógica do capital e da privatização do território, mediante a instalação de empresas de grande poder econômico e político.

Na medida em que essas grandes empresas arrastam, na sua lógica, outras empresas, industriais, agrícolas e de serviços, e também influenciam fortemente o comportamento do poder público, na União, nos Estados e nos municípios, indicando-lhes formas de ação subordinadas, não será exagero dizer que estamos diante de um verdadeiro comando da vida econômica e social e da dinâmica territorial por um número limitado de empresas. Assim, o território pode ser adjetivado como um território corporativo, do mesmo modo que as cidades também podem ser chamadas de cidades corporativas, já que dentro delas idênticos processos se verificam. (Santos e Silveira, 2001, p.291)

Uma nova política territorial instaura-se através de uma "guerra de lugares", ou seja, a acirrada competição entre estados e municípios pela instalação de fábricas de capital internacional (Santos e Silveira, 2001). Interesses privados são transformados em públicos através de argumentos como: transformação do perfil econômico para a inserção no mundo globalizado, criação de empregos para a população, integração da cidade ou do estado no "mapa do mundo", graças às suas condições competitivas. É travada uma verdadeira "guerra fiscal" entre os lugares para a atração das empresas, tendo como principal arma a oferta de condições mais vantajosas.

O papel de comando, todavia, é reservado às empresas dotadas de maior poder econômico e político, e os pontos do território em que elas se instalam constituem meras bases de operação, abandonadas logo que as condições deixam de lhes ser vantajosas. As grandes empresas, por isso mesmo, apenas mantêm relações verticais com tais lugares. (Santos e Silveira, 2001, p.291)

Entre cidades (e principalmente entre metrópoles), a "guerra dos lugares" impõe-se, então, como novo aparato de gestão, e como principal instrumento de construção simbólica,

adquirindo status de prática recorrente e transformadora. Os municípios passam a desenvolver ações pontuais, obedientes ao desafio global, descaracterizando as funções de planejamento do território. Apoiada na adoção das premissas do planejamento estratégico, essa gestão expressa, prioritariamente, conotações empresariais, pautando-se num discurso marcado por uma ideologia de despolitização e por intencionalidades hegemônicas. A gestão deixa de ser o resultado político de conflitos e interesses da sociedade, constituindo-se em instrumento de construção de um consenso em torno do projeto de cidade competitiva. De acordo com essa lógica, os governos qualificam-se pela capacidade de integrar-se nos novos circuitos de realização do capital internacional, colocando a produção do espaço à mercê dos ditames de um mercado global de cidades, e relegando a realização de ações pautadas em padrões universalistas e justiça social.

Essa racionalidade ganha espaço privilegiado nas práticas institucionais da cultura política contemporânea, reiterando a importância da reflexão acerca das articulações entre planejamento, poder e política. Dessa reflexão, necessariamente emergirá uma questão fundamental para a compreensão do significado do planejamento público frente à hegemonia da globalização neoliberal: se impera a lógica da corporação, constituindo o território corporativo, há lugar para um território organizado sob a lógica da cidadania?

Assim, tanto a análise das práticas quanto das suas determinações políticas conduzem ao questionamento do princípio de autonomia local, que sustenta o modelo político-institucional brasileiro, pós Constituição de 1988.

## II - A complexidade da escala urbano-regional

Práticas e discursos do âmbito local são transferidos ao âmbito dos espaços urbano-regionais, numa reprodução indevida à complexidade de relações destes. E a ordem de pesquisas e debates em curso ainda não

contemplou a elaboração de uma nova agenda, o que provoca uma situação temerosa face ao acelerar dos processos aglomerativos.

O Censo 1991 – realizado em pleno auge do municipalismo, após promulgada a Constituição – motivou uma reflexão, que se amplia significativamente no período que precede e sucede o Censo 2000: a desmetropolização anunciada não se confirmou; novas aglomerações urbanas reproduzem os problemas das regiões metropolitanas; as contradições e a segregação socioespacial no espaço metropolitano agudizam-se com a reestruturação da economia; e o desgoverno assume proporções inadmissíveis, a despeito do embrionar de organizações alternativas nas mais diversas regiões.

O debate sobre a problemática metropolitana readquire espaço. Publicações dedicadas ao tema<sup>4</sup> colocam em evidência polêmicas e lacunas, como as representações de ordem ideológica sobre “planejamento estratégico de cidades” e “cidades globais”, ou o sentido da recentralização na ausência de uma compreensão de totalidade desses espaços ou de mecanismos regulatórios, sob a força do municipalismo. Seminários<sup>5</sup> adquirem a peculiaridade de “lotar salas”, mostrando que o tema motiva o debate. No âmbito parlamentar, inúmeras novas regiões metropolitanas foram ou estão prestes a serem institucionalizadas no Brasil. A despeito de sua pertinência conceitual ou quanto a limites, o que se destaca é que o processo demonstra que politicamente também se confirma a preocupação com a temática (Davidovich, 2002).

Percorrendo a reflexão desenvolvida, preferencialmente nessas frentes de debates, pode-se comentar as observações colhidas em sua convergência para duas ordens: a da organização territorial (compreendendo a morfologia urbano-regional e o planejamento) e a da organização política metropolitana (afeta particularmente aos arranjos para gestão e a “arte” do consenso).

Em termos da organização territorial, há que se considerar a preocupação enfática com o ritmo da urbanização brasileira, cuja trajetória

célere – em meio século salta de 36,1%, em 1950, para 81,2% no ano 2000 – provoca uma ameaça para a gestão urbana. Dados do Censo 2000 revelam que nas 49 aglomerações identificadas na rede urbana brasileira (Caracterização, 1999), 12 classificadas em nível metropolitano, vivem mais que 70 milhões de habitantes, sendo aproximadamente 60% da população urbana e quase 50% da população total do país, cabendo destacar que só as aglomerações em nível metropolitano concentram mais que 50 milhões de habitantes em 2000.

No cenário da conformação desse espaço concentrador, um enorme movimento horizontal de ocupação e de construção urbana fez-se necessário para o assentamento residencial, bem como para a satisfação das necessidades dessa população que rapidamente aflui para o urbano. Desafiando a capacidade de gestão pública, deflagra-se uma “gigantesca construção de cidades”, parte delas “fora da lei” (Maricato, 2000), nas quais se constatam queda da renda familiar, maiores taxas de desemprego, queda da renda do trabalho (Neri, 2002). Essa situação de crise, marcada pela segregação socioespacial, induz ao estabelecimento de uma relação direta entre pobreza/violência/periferia, já que nessa verdadeira “fronteira urbana”, a lei “não existe” (Camargo, 2002). Uma realidade que mostra que as metrópoles saltam do pré-moderno para o pós-moderno, sem passar pela modernidade no que se refere à produtividade, organização e cidadania (Lessa, 2002).

Refletindo sobre os impactos da construção de um “território em escala global nos espaços locais”, Brissac (2000) mostra que esses resultam em uma espacialidade desigualmente desenvolvida, cuja “matriz espacial é constantemente reconfigurada, estruturando paisagens cada vez mais amplas” (...) e engendrando “uma geometria urbana que, dada sua configuração cambiante e alcance global, não é mais abarcada pela experiência dos habitantes da metrópole.” (Brissac, 2000, p.99)

Trata-se de observar como, paralelamente aos projetos de

redesenvolvimento rigidamente estruturados e programados, surgem territórios informes onde novas configurações espaciais e sociais ocorrem. A zona é ocupada por elementos mutantes e nômades, capazes de engendrar novas linkagens e acontecimentos imprevisíveis, que escapam por completo ao plano e à estruturação. Esses intervalos são espaços vagarosos (os pátios ferroviários, estacionamentos, depósitos) que introduzem diferenciais de tempo na organização e percepção do urbano. São espaços informais (de camelôs, sem-teto, favelas e cortiços) que escorrem sem parar, ocupando as áreas adjacentes. São também territórios fluidos (ao longo das grandes vias expressas e linhas de metrô, voltados aos que passam em velocidade) que permitem a articulação entre o perto e o longe, redimensionando nossas noções de escala e distância. (Brissac, 2000, p.99-100)

Essa geometria urbana em movimento, tampouco é absorvida por uma linha de pensadores que desconsideram a organização do espaço como expressão do modo de produção (e não reflexo), e atribuem as contradições metropolitanas à reestruturação econômica para inserção na economia global. Nessa compreensão, as metrópoles teriam condição de superar a crise, já que passam a ser concebidas como protagonistas no desenvolvimento da sociedade informacional (Borja e Castells, 1996). Para o exercício desse protagonismo, que pressupõe unidade e coesão, as aglomerações reproduzem as práticas de municípios e passam a desenvolver atributos espaciais e territoriais para reforço da atratividade, com vistas a situar-se num “mercado mundial de cidades” (Sánchez, 2001). Um esforço que insere (efemeramente) apenas o pólo e uma pequena elite de municípios da periferia refuncionalizada pelas exigências da reestruturação, quando não, apenas partes selecionadas do pólo.

Para o cumprimento desses atributos, os instrumentos de planejamento urbano assumem intencionalidades que transcendem o lugar ou

a região. Os governos municipais passam a transformar a gestão pública em administração empresarial, materializando-a em operações urbanísticas que, em uma renovação voltada aos grandes negócios imobiliários, supervalorizam o solo urbano. Torna-se usual a gentrificação dos espaços, que na essência significa o retorno das camadas afluentes ao coração das cidades (Arantes, 2000). Realiza-se em ações pontuais em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento, quase sempre diagnosticadas como “degradadas” (Frúgoli, 2000), em ações que associam o poder público ao privado, sob iniciativa desse último, e são legitimados no acionamento do city marketing, que garante uma participação consensuada, com o esvaziamento da política e o desprezo pela cidadania substantiva (Sánchez, 2001). Grandes projetos urbanos, com “valor estratégico”, são indicados como condicionantes ao aumento da atratividade e expansão da área de influência do meio urbano regional.<sup>6</sup>

Com abordagem distinta, Ribeiro (2002), referindo-se a Veltz, aponta que é a própria condição de espaço concentrado que garante às metrópoles margem de segurança aos capitais contra as incertezas da nova economia, e que são relevantes as relações densificadas quanto aos aspectos sociais, culturais e intelectuais, enfim, os recursos imateriais que decorrem de processos de longa duração. Atributos esses pouco valorizados pelos manuais de orientação do protagonismo das cidades.

Nesses, apoiados fundamentalmente no planejamento estratégico, a cidade global impõe-se enquanto um paradigma de transformação das metrópoles (Compans, 1999). Uma condição sem a qual não seria possível superar os problemas urbanos. Essa representação ignora que a materialidade das características de cidade-global decorre da mesma lógica de apropriação do espaço sob o interesse do capital, reconhecidamente segregadora e excludente, encobrendo, com um novo véu, prática há muito conhecida. Em “sua forma paradigmática, não se tem receio de afirmar

que o conceito de cidade global reproduz o papel ideológico que o planejamento estratégico, seu correlato ativo, desempenha”. (As cidades globais) “abdicam de suas especificidades históricas e transformam-se em ‘não-lugares’ disponíveis à apropriação livre do capital internacional” (Carvalho, 2000, p.81). Essa estratégia, segundo Arantes (2000), transforma a cidade numa “máquina de produzir renda”, uma mercadoria em potencial, atrativa conforme suas vantagens comparativas.

E assim por diante, vão as grandes corporações multinacionais, tratando de nos persuadir de que os verdadeiros protagonistas da cena mundial são – quem diria... – as cidades, ou melhor, cidades cuja configuração seja propícia à valorização patrimonial que mais interessa a tais firmas no presente estágio de transnacionalização produtiva. Rentabilidade e patrimônio arquitetônico-cultural se dão as mãos, nesse processo de revalorização urbana – sempre, evidentemente, em nome de um alegado civismo (como contestar?...). E para entrar nesse universo dos negócios, a senha mais prestigiosa – a que ponto chegamos! (de sofisticação?) – é a Cultura. Essa nova grife do mundo fashion, da sociedade afluyente dos altos serviços a que todos aspiram (Arantes, 2000, p.30-31).

Se a concepção de organização técnica e racional do espaço, que caracteriza o planejamento urbano moderno, não logrou romper a segregação socioespacial, dado o seu vínculo com a lógica da mercadoria, o planejamento estratégico legitima essa prática histórica e reproduz as mesmas condições que estiveram presentes na constituição da segregação urbana, em nada alterando o quadro, mas confirmando seu caráter ideológico (Carvalho, 2000). São planos mágicos que propõem saltos para o futuro da urbanização (Maricato, 2000), e cuja principal característica é a de que não traduzem resposta “em termos de políticas públicas, ao impasse antagônico existente nas cidades subdesenvolvidas. Pelo

contrário, parece acirrar mais ainda tal antagonismo." (Ferreira, 2000, p.15)

No âmbito da organização política, a "guerra dos lugares" esvazia a possibilidade de planejamento e gestão regional, que reconheça o espaço em sua totalidade, e que se apoie na implementação de práticas redistributivas, concebidas participativamente. Tal modo de gestão inviabiliza articulações efetivamente políticas, e em seu viés despolitizador, absorve discursos que se tornam "inquestionáveis".

É o caso da "inquestionabilidade" do "local" como escala mais capaz de "aproveitar as oportunidades da globalização" (Iglesias, apud Paranacidade, 2001), postulado que salienta a necessidade concreta de discussão sobre a questão escalar.

Na concepção dominante, as escalas expressam a geometria do poder social, sendo que no discurso hegemônico algumas vêm sendo reforçadas, como a "local" e a "global", em detrimento de outras, como a "regional" ou a "nacional", o que encontra pleno apoio na reorientação do discurso das agências multilaterais, incidindo sobre a decisão dos governos locais. Essa ênfase às escalas local e global, como preponderantes na interpretação das relações cidade/mundo, emana de uma cultura espacial imposta, fazendo com que o localismo torne secundária ou remeta ao abandono a escala metropolitana (ou da aglomeração urbana) de planejamento.

Produzidas como noções dominantes, global e local tornam-se "poderosos veículos que são usados para ordenar processos políticos, sociais e econômicos, em formas particulares de espacialização" (Swyngedouw, 1997, p.142). Não suprem, absolutamente, a falta de elementos que regulem as relações entre esses dois universos, o que reforça o papel da Nação, confirmando as palavras de Lessa (2002): "não há solução em nível de lugar, apenas em nível de Nação."

Assim, a visão transescalar é necessária nas abordagens analíticas e na construção de estratégias políticas capazes de articular ações nas diferentes escalas (Vainer, 2001). Somente

ela contemplaria articular as distintas temporalidades que caracterizam os espaços concentrados, nos quais se avizinham as relações verticalizadas de um "conjunto de pontos adequados às tarefas produtivas hegemônicas" e a lentidão (ou desconexão) de suas áreas circunvizinhas, opondo-se, assim, a uma organização horizontal, representativa dos interesses da coletividade (Santos, 1999). Nessa perspectiva de ganhos no grau de atratividade, os pactos geridos na escala global não vislumbram uma articulação entre o conjunto que conforma a aglomeração, em suas dimensões escalares do local e regional.

Mas, acima de tudo, da explosão das escalas resulta tanto a interdependência quanto a disjunção. Nunca foi tão profundo o sentimento de desconexão e de exclusão em relação às transformações que marcam o espaço e o tempo do mundo. Em outras palavras, nunca tantos grupos estiveram tão ligados ao resto do mundo por via de isolamento, nunca tantos foram integrados por via do modo como são excluídos. (Santos, 2002, p.17)

Também sob efeitos de representações e construções simbólicas, está a valorização de ações articuladas entre segmentos da sociedade e/ou municípios, identificadas como movimentos em direção à recentralização, no que tange à organização para gestão de espaços de aglomeração. Ações que gestam formas organizativas espontâneas, oriundas das dinâmicas de metropolização, e que poderiam embrionar um processo organizativo formal para essas espacialidades.

Esses movimentos processam-se contrariamente aos formatos institucionais decorrentes de processos legislativos, ou não são adotados por eles. Originalmente, a centralização no governo federal impôs-se por lei, como estrutura e como fonte provedora, inibindo a organização legítima das experiências embrionárias existentes para a gestão das áreas que se metropolizavam (Araujo Filho, 1996).<sup>7</sup> Mais recentemente, tendo ficado à deriva a organização institucional das



metrópoles, sob o desmonte da estrutura e o esvaziamento de fontes de recursos, e com a delegação da faculdade institucionalizadora aos estados federados, movimentos "recentralizadores" passam a ocorrer, à revelia das legislações estaduais, na tentativa de contemplar as limitações do poder municipal em responder a questões que ultrapassam os limites político-administrativos dos municípios. Vêm nas formas de consórcios, comitês ou associações supramunicipais, setoriais e/ou temáticos, representativos de subespaços da aglomeração, como esforço consistente, porém enfraquecidos por não deterem o poder de controle dos organismos institucionais e por não possuírem recursos financeiros necessários à implementação das suas decisões (Rolnik e Somekh, 2000).

Além dessas iniciativas que se multiplicam, a idéia de um Parlamento Metropolitano<sup>8</sup> vem sendo veiculada como instância política aglutinadora dos diferentes segmentos sociais e políticos, com a função de interlocução entre as esferas governamentais, e com potencial de assumir a perspectiva da região em seu conjunto (Fontes, 1996; Rolnik e Somekh, 2000; Accorsi, 2002). Essas organizações desenhariam modelos de gestão apoiados em mecanismos colegiados com clara compreensão do espaço e realizariam articulação entre os poderes, com reforço do poder local.

Se representativos das expectativas sociais da região e se oriundos de atores atuantes, construindo legitimidade política, esses movimentos poderiam ser caminhos para pactos territoriais de âmbito regional (Fontes, 1996). Porém, as análises sobre essas organizações acabam convergindo para o ponto comum de sua atuação: ou sob orientação de, ou em prol de um Plano Estratégico Metropolitano (Fontes 1995, p. 146, apud Fontes, 1996; Accorsi, 2002). E mais uma vez, a sociedade estaria à mercê de uma ação supostamente "em concerto", já que apoiada na "engenharia do consenso", que se torna o mecanismo adequado para validar as decisões e realizações pensadas segmentariamente no processo de planejamento estratégico de

idades, operando sua eficácia a partir da unificação da sociedade em torno de um projeto pré-concebido, que estimula uma aceitação acrítica e gera um "patriotismo da cidade" (Borja e Forn, 1996), fazendo aparentar a inexistência de jogos de interesses ou conflitos peculiares (e necessários) à produção do espaço urbano e regional (Vainer, 2000).

Ribeiro (2002b) questiona os sentidos da ação que orienta a problemática da consciência social metropolitana: coletiva ou fragmentadora do urbano? Segue em sua reflexão considerando que "algumas totalidades históricas, como a metropolitana, vêm sendo ocultadas, sob um discurso reificado, desconstruindo certezas políticas". Esse "destrato" para com a totalidade urbana (em movimento) confirma-se na "seleção de sistemas", como as práticas setoriais; na "preservação de pedaços da cidade", isolando-os do resto; e na "desconstrução de atores políticos e deslegitimação da participação popular". Conclui acentuando a dificuldade de se "preservar o corpo individual face à morte do corpo coletivo."

De fato, o espaço concentrado é uma complexa arena de conflitos, e esses devem acionar as transformações e a busca de medidas adequadas para a atenção às necessidades regionais e/ou locais. Para tanto, ressalta-se a necessidade de politização do debate sobre o urbano, em sua natureza – um debate que atualmente se restringe aos formatos institucionais –, colocando-se em destaque a questão do poder, afinal, "quem manda na metrópole" (Rolnik, 2002a e 2002b) e, principalmente, quais são os interesses que se encontram em jogo?

### III - Considerações Finais

Frente a esse quadro, mais do que propor um possível desenho de um modelo de governança metropolitana, convém destacar questões que contribuam para o debate acerca das possibilidades de reais alternativas de gestão, e que realmente contemplem a complexidade do mundo urbano-metropolitano,

tendo em vista a sua inserção na lógica fragmentada da construção do "território corporativo" em oposição à organização do território voltado ao exercício da cidadania. Cabe, portanto, enfrentar desafios, a começar pelo resgate da compreensão sistêmica do espaço urbano-regional e pela realização de pactos sociais para a sobrevivência da totalidade (Ribeiro, 2002b).

Outros desafios estariam voltados à ruptura com o padrão localista. Nesse sentido, o debate se orientaria na tentativa de responder a questões latentes: quais possibilidades legítimas estariam sendo gestadas nas esferas públicas e nos movimentos sociais, para alterar o padrão localista das políticas públicas e a fragmentação institucional extremada no que concerne ao urbano-regional, de forma a engendrar um arranjo institucional favorável à ação articulada? A visibilidade adquirida pelas unidades regionais oficializadas poderia funcionar como uma vantagem comparativa à sua inserção nos novos circuitos da economia mundial, ou, pelo contrário, ao definirem limites, não estariam reinstaurando uma moldura restritiva às possibilidades de articulações que não se enquadram no interior desses limites?

No tocante à questão das escalas, qual escala deve nortear o planejamento e a gestão territorial, levando em consideração o controle dos interesses privados e a garantia dos direitos sociais, numa ação política verdadeiramente eficaz? Ou, ainda, há uma escala espacial que abarque o processo de metropolização e de configuração de aglomerações urbanas, ou espacialidades estariam afetas a uma dimensão transescalar, não capturável por mecanismos e instrumentos convencionais de planejamento e gestão?

Considerando o instrumental tecnicista de planejamento disponível, inadequado e

impregnado de ideologias incompatíveis com a idéia de democracia social, cabe indagar se o planejamento territorial, articulado ao poder e à política, e adequado à defesa do bem-estar da sociedade e à superação das carências coletivas dispõe de instrumentos que garantam pactos sociais democraticamente construídos? (Ribeiro e Dias, 2001, p.3)

Dada a profunda imbricação entre as escalas de poder e o projeto de internacionalização da economia, e o estado embrionário das articulações entre municípios para a gestão compartilhada, estaria a sociedade efetivamente organizada para enfrentar as desigualdades agudizadas pela reestruturação econômica, com a conseqüente privatização nos padrões de financiamento das políticas públicas e a transformação dos direitos sociais em direitos civis? (Ribeiro, 2001) Por outro lado, é pertinente atribuir a uma lacuna institucional as mazelas da gestão urbano-regional, quando, de fato, estariam elas afetas à lógica que deu origem ao processo de metropolização e hoje controla a produção global do espaço urbano?

Admitindo que as lógicas são fabricadas, portanto, questionáveis e passíveis de desconstrução, o desmantelamento do arsenal de instrumentos autoritários passa a ser o principal desafio das sociedades recém-democratizadas. Nesse sentido, estaríamos construindo esferas públicas de negociações legítimas, que possam se tornar verdadeiras arenas dos conflitos entre os distintos segmentos da sociedade, ou estaríamos – na espera de um arcabouço jurídico-institucional moldado aos processos aglomerativos – à mercê de um consenso estabelecido na ordem das inúmeras fabulações fortemente ideologizadas, que em tanto contribuem para desconstruir a cidadania e naturalizar o pensamento único?

## Notas

- <sup>1</sup> Vainer utiliza a terminologia neo-localismo competitivo e neo-localismo autogestionário e libertário para definir as duas tendências renovadas do municipalismo que, apesar das diferenças ideológicas, apresentam como ponto convergente “a rejeição da escala nacional e do estado nacional como campo e ator predominante da ação política.” (Vainer, 2001, p.144)
- <sup>2</sup> “Como o ‘local’ é capaz de aproveitar de forma mais eficaz as oportunidades da globalização, a competitividade local é um elemento fundamental para enfrentar os desafios da globalização.” Enrique Iglesias, Presidente do Banco Interamericano do Desenvolvimento (Paraná, 2001, p.13).
- <sup>3</sup> É o que se constata em entrevista sobre Pacto Federativo e papel dos Municípios, publicada na Revista de Administração Municipal, com prefeitos de três capitais brasileiras, vinculados ao PSDB, PDT e PSB (Mezzonato, 2000)
- <sup>4</sup> Dentre elas, destaca-se a organizada pelo IBAM (1996), pelo caráter municipalista dessa Instituição, cuja intenção, em função da delegação da competência aos Estados e diante da falência dos modelos institucionais anteriores, é apresentar modelos e discutir arranjos nacionais e internacionais, reforçando o princípio de que qualquer arranjo político-institucional de gestão supra-local deve preservar a autonomia municipal. “Tema complexo, por envolver diferentes esferas administrativas, a gestão metropolitana não deve, na visão do IBAM, deixar de considerar a autonomia do Município, daí inferindo-se que qualquer arranjo político-institucional que venha a ser proposto deve preservar a autonomia municipal em contraposição aos antigos arranjos centralizadores que não mais correspondem aos anseios da descentralização e democratização presentes na própria discussão sobre a Reforma do Estado em curso nos dias atuais.” (d’Oliveira, 1996, p.8) Mais recentemente, a Fundação SEADE (2000; 2001) dedicou dois números de seu periódico à análise das questões que envolvem a metrópole contemporânea, o enfrentamento dos grandes problemas, tensões, violência, dificuldade de mobilidade, compreensão das dinâmicas metropolitanas na contemporaneidade, dentre outros.
- <sup>5</sup> Alternativas para as Regiões Metropolitanas, organizado pela Fundação CIDE, em março de 2002, e Metrópole: entre a coesão e a fragmentação, o conflito e o consenso, organizado pelo IPPUR/FASE, em agosto de 2002, como exemplos.
- <sup>6</sup> Essa ação “estratégica” também poderia se dar nas grandes infra-estruturas urbanas (“verdadeiros elementos agregadores”) que representam a possibilidade de organizar sistemas e subsistemas urbanos, “estruturando a metrópole, garantindo as continuidades ameaçadas pela fragmentação e organizando os fluxos que evitam a dispersão funcional” (Meyer, 2000, p.8). Segundo esse entendimento, a organização territorial estaria sustentada na distribuição de seus sistemas de infra-estruturas, que formam pontos precisos para onde convergem as escalas metropolitana e local.
- <sup>7</sup> Em seis das nove regiões inicialmente institucionalizadas já existiam articulações, algumas sob apoio do SERFHAU. O sistema legal imposto nos anos 70 veio abortar uma série de iniciativas administrativas que começavam a germinar nas principais metrópoles brasileiras, representativas de tentativas de responder às questões decorrentes da urbanização, adaptadas aos seus recortes territoriais e às suas peculiaridades de ordem político-administrativas (Araujo Filho, 1996).
- <sup>8</sup> E, neste caso, cabe ressaltar que “não caracteriza um Quarto Poder, visto estar vinculado às funções do sistema político da região” (Fontes, 1996, p.128)

## Bibliografia

- ACCORSI, A.J. "Espaço urbano e gestão das metrópoles. Rio Urbano". Revista da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação CIDE, n.1, mar. 2002, p.98-103.
- ARANTES, O. B. F. "Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas". In: ARANTES, O.; VAINER, C. MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ARAÚJO FILHO, V.F. de . "Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil". IN: IBAM. Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas. Organizado por Elizabeth Dezouart Cardoso e Victor Zular Zveibeil. Rio de Janeiro : IBAM, 1996, p.49-70.
- BRISSAC, N. "Espaços estruturados e informes: São Paulo diante da globalização". São Paulo em Perspectiva. Metrópole e Globalização. São Paulo: SEADE, v.14, n.4, out./dez. 2000, p.99-104.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. " As cidades como atores políticos". Novos Estudos. São Paulo: CEBRAP, n.45, jul. 1996, p.152-166.
- BORJA, J. e FORN, M. de. "Políticas da Europa e dos Estados para as cidades". Espaço e Debates, ano XVI, nº 39, 1996.
- CAMARGO, J.M. Emprego e renda nas Regiões Metropolitanas. Palestra proferida no Seminário Perspectivas das Regiões Metropolitanas Brasileiras. Fundação CIDE. Rio de Janeiro, março, 2002.
- CARACTERIZAÇÃO e tendências da rede urbana do Brasil. Brasília: IPEA; Rio de Janeiro: IBGE; Campinas : UNICAMP/IE/NESUR. 2v. (Coleção Pesquisas, 3), 1999.
- CARVALHO, M. de. "Cidade global: anotações críticas sobre um conceito". São Paulo em Perspectiva. Metrópole e Globalização. São Paulo: SEADE, v.14, n.4, out./dez. 2000, p.70-82.
- COMPANS, R. "O paradigma das global cities nas estratégias de desenvolvimento local." Revista de Estudos Urbanos e Regionais, São Paulo : ANPUR, n.1, maio 1999, p.91-114.
- DAVIDOVICH, F. "Poder local e município, algumas considerações". Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas,v.27, n.1, jan./mar. 1993, p.5-14.
- DAVIDOVICH, F. A volta da Metrópole no Brasil: referências para a gestão. Palestra proferida no Seminário Nacional Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. Observatório IPPUR-UFRJ/FASE. Rio de Janeiro, agosto de 2002.
- D'OLIVEIRA, C.A. " Apresentação". In: IBAM . Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas. Organizado por Elizabeth Dezouart Cardoso e Victor Zular Zveibeil. Rio de Janeiro: IBAM, 1996, p.7-8.
- DOWBOR, L. "Autonomia local e relações intermunicipais". Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v.39, n.203, abr./jun. 1992, p.6-22.
- FERREIRA, J.S.W. "Globalização e urbanização subdesenvolvida". São Paulo em Perspectiva. Metrópole e Globalização. São Paulo: SEADE, v.14, n.4, out./dez. 2000, p.10-20.
- FONTES, A.; LOPES, A.; ALMEIDA, P. (Coords.) Subsídios para o desenvolvimento institucional e a gestão do espaço metropolitano do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IBAM/CPU, 7v, 1995.
- FONTES, A. M.M. "Descentralização e recentralização: onde fica o espaço metropolitano?" In: IBAM. Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas. Organizado por Elizabeth Dezouart Cardoso e Victor Zular Zveibeil. Rio de Janeiro: IBAM, 1996, p.115-130.
- FREIRE, M. "Administrando cidades no século XXI – novos desafios para a capacitação." Revista de Administração Municipal – Municípios. Rio de Janeiro: IBAM, n. 232, nov./dez. 2001, p.5-10.
- FRÚGOLI, H.J. Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole. São Paulo: Cortez/Edusp, 2000.

- IBAM. Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas. Organizado por Elizabeth Dezouart Cardoso e Victor Zular Zveibeil. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.
- LESSA, C. Planejamento nas Regiões Metropolitanas e políticas setoriais. Palestra proferida no Seminário Perspectivas das Regiões Metropolitanas Brasileiras. Fundação CIDE. Rio de Janeiro, março, 2002.
- MARICATO, E. "Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras". São Paulo em Perspectiva. Metrópole e Globalização. São Paulo: SEADE, v.14, n.4, out./dez. 2000, p.21-33.
- MELO, M.A.B.C. Municipalismo, nation-building e a modernização do estado no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: Associação Brasileira de Ciências Sociais, n.23, ano 8, 1993, p.85-100.
- MEYER, R.M.P. "Atributos da metrópole moderna". São Paulo em Perspectiva. Metrópole e Globalização. São Paulo : SEADE, v.14, n.4, out./dez. 2000, p.3-9.
- MEZZONATO, V. "O papel dos municípios e seus desafios". Revista de Administração Municipal – Municípios. Rio de Janeiro: IBAM, n. 226, nov./dez. 2000, p.17- 20.
- NERI, M. Emprego e renda nas Regiões Metropolitanas. Palestra proferida no Seminário Perspectivas das Regiões Metropolitanas Brasileiras. Fundação CIDE. Rio de Janeiro, março, 2002.
- PARANACIDADE. Fórum poder local: financiamento e gestão. Curitiba, 22 de junho de 2001. Curitiba : Paranacidade.
- RIBEIRO, A.C.T. Palestra proferida no I Seminário Nacional sobre Impactos Sócio-Ambientais Urbanos: desafios e soluções. UFPR, Curitiba, junho, 2002b.
- RIBEIRO, A.C.T. e DIAS, L.C. Escalas de poder e novas formas de gestão urbana e regional. IX Encontro Nacional da ANPUR. Anais. Rio de Janeiro : ANPUR, 2001, v.1, p.1-4.
- RIBEIRO, L.C. de Q. Exposição no Workshop do Projeto Metrôpoles: desigualdades sócio-espaciais e governança. IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, maio de 2001.
- RIBEIRO, L.C. de Q. Agregação, segregação e desagregação: cidade e cidadania na metropolização brasileira. Palestra proferida no Seminário Nacional Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. Observatório IPPUR-UFRJ/FASE. Rio de Janeiro, agosto de 2002.
- ROLNIK, R.; SOMEKH, N. "Governar as metrópoles: dilemas da recentralização". São Paulo em Perspectiva. Metrópole e Globalização. São Paulo : SEADE, v.14, n.4, out./dez. 2000, p. 83-90.
- ROLNIK, R. Políticas públicas e Regiões Metropolitanas. Palestra proferida no Seminário Perspectivas das Regiões Metropolitanas Brasileiras. Fundação CIDE. Rio de Janeiro, março, 2002a.
- ROLNIK, R. Gestão das metrópoles brasileiras: dilemas da recentralização. Palestra proferida no Seminário Nacional Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. Observatório IPPUR-UFRJ/FASE. Rio de Janeiro, agosto de 2002b.
- SÁNCHEZ, F. Cidades reinventadas para um mercado mundial. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de São Paulo – FFLCH/Depto Geografia, 2001.
- SANTOS, M. A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção. 3ª edição. São Paulo: Hucitec, 1999.
- SANTOS, M. Por uma outra globalização. Do pensamento único à consciência universal. São Paulo, Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M.L. O Brasil. Território e Sociedade no início do século XXI. 2ª edição. Rio de Janeiro : Ed. Record, 2001.

SANTOS, B.S. (Org.) Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos, 1), 2002.

SEADE. São Paulo em Perspectiva. Metrópole e Globalização. São Paulo: SEADE, v.14, n.4, out./dez. 2000.

SEADE. São Paulo em Perspectiva. Metrópole: transformações urbanas. São Paulo: SEADE, v.15, n.1, jan./mar. 2001.

SWYNGEDOUW, E. "Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale". In: COX, Kevin (ed.) Spaces of Globalization. Reasserting the power of local. New York/London: The Guilford Press, 1997.

VAINER, C. "Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano". In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis : Vozes, 2000.

VAINER, C. As escalas do poder e o poder das escalas. O que pode o poder local? IX Encontro Nacional da ANPUR. Anais. Rio de Janeiro : ANPUR, 2001, v.1, p.140-151.

VIDAL, A. "Apoio aos municípios brasileiros no campo do desenvolvimento local". Revista de Administração Municipal – Municípios. Rio de Janeiro: IBAM, n. 232, nov./dez. 2001, p.28-31.

Trabalho enviado em outubro de 2003.

Trabalho aceito em março de 2004.

