

A GESTÃO TERRITORIAL DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO ALCANCE DO DESENVOLVIMENTO URBANO E NA REDUÇÃO DAS DISPARIDADES REGIONAIS NO BRASIL**TERRITORIAL MANAGEMENT OF METROPOLITAN REGIONS IN REACH OF URBAN DEVELOPMENT AND REDUCTION OF REGIONAL DISPARITIES IN BRAZIL****Luiz Felipe de Oliveira Silva¹****Resumo**

O presente artigo apresenta as regiões metropolitanas brasileiras (RM) como recorte territorial fundamental para o desenvolvimento do país, uma vez que são áreas onde se concentram a riqueza, o poder político e a população ao mesmo tempo que expressam os problemas urbanos de natureza física e social de forma mais acentuada. Soma-se o fato de que as RM carecem de interesse político por parte das diversas esferas de governo, ao passo que a cooperação municipal é sobreposta pela competição e pela fragilidade institucional. Sendo assim, busca-se mostrar a importância do desenvolvimento dos territórios metropolitanos brasileiros através do fortalecimento da gestão local que possa contribuir para o planejamento de políticas territoriais mais eficientes, notadamente nos campos de habitação, saneamento, mobilidade e meio ambiente, que são causa e consequência de diversos problemas sociais. Junto ao desenvolvimento local, é fundamental que se realize um projeto de abrangência nacional a partir do Governo Federal em nome da redução das disparidades entre as diversas regiões brasileiras, ao passo que o desenvolvimento humano deve ser tido como foco para o crescimento econômico, não apenas como um meio de alcançá-lo.

Palavras chave: Gestão Metropolitana; Desenvolvimento Territorial; Disparidades Regionais.

Abstract

This article presents the Brazilian metropolitan areas (RM) as an essential territorial cutout for the country's development, since they are areas that concentrate wealth, political power and the population at the same time expressing the urban problems more sharply. Added to the fact that there is a lack of interest in the RM's by the various levels of government, while municipal cooperation is superimposed by competition and institutional weakness. Therefore, we seek to show the importance of the development of Brazilian metropolitan areas by strengthening local management that can contribute to the planning of more efficient territorial policies, notably in the fields of housing, sanitation, mobility and environment, that are concerned and result of various social problems. Next to the local development, it is essential to conduct a nationwide project from the Federal Government on behalf of reducing disparities between the various regions of Brazil, whereas human development should be taken as a focus for economic growth, not only as a way to achieve it.

Keywords: Metropolitan Management; Territorial Development; Regional Disparities

¹ Pós-Graduando em Estudos Urbanos e Regionais na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: felipeoliveira1606@live.com

INTRODUÇÃO

A importância dos grandes centros urbanos é cada vez mais evidenciada nas diversas partes do mundo contemporâneo, uma vez que concentram não só grande parte da população como também da riqueza e do poder político. A temática urbana e seus numerosos aspectos constituem objetos de análise de variados campos de estudo, uma vez que, no contexto da globalização, tem-se observado o crescimento da valorização das cidades como ambiente central para o desenvolvimento das nações. No cenário das grandes cidades brasileiras destacam-se os estudos que tratam das regiões metropolitanas, que há muito tempo são caracterizadas por um paradoxo preocupante: apesar da importância econômica, política e social para o desenvolvimento da nação, carecem de interesse político em todas as esferas de governo.

O grande contingente de pobres, desempregados, moradias em favelas, aumento da violência e degradação ambiental traz incertezas acerca do futuro das grandes cidades brasileiras, principalmente com a intensificação das consequências da globalização e da reestruturação produtiva sobre o espaço urbano, ao passo que é possível observar um alto nível de ingovernabilidade nas metrópoles (RIBEIRO, 2004). O número e a complexidade dos problemas aumentam, ao mesmo tempo que o quadro de fragmentação institucional e desinteresse político se agravam, além da fragilidade – ou inexistência – de ações coletivas efetivas organizadas nesses espaços. Assim, tem-se que o espaço metropolitano brasileiro requer urgentemente um fortalecimento político, institucional e técnico tanto verticalmente (a partir de planos de desenvolvimento em nível federal), quanto horizontalmente (a partir da cooperação de atores locais).

As numerosas consequências do crescimento desenfreado das cidades brasileiras nas últimas décadas aumentam a necessidade de políticas públicas territoriais que amenizem ou, pelo menos, reduzam os problemas que têm expressões físicas sobre o espaço urbano e efeitos sociais diversos, notadamente nos campos da habitação, saneamento, mobilidade, meio ambiente, entre outros. Sendo assim, operar os problemas sobre os recortes territoriais metropolitanos, dadas as especificidades presentes em cada região do país, é fundamental para uma mudança concreta na realidade das metrópoles brasileiras, desde que haja o fundamental apoio do Governo Federal para que se alcance também a redução das disparidades regionais, que são retratadas através das próprias metrópoles. A Região Metropolitana de São Paulo, considerando-se critérios como o número de indústrias, a variedade de modais de transporte, o PIB municipal e diversos outros

aspectos, apresenta um nível de desenvolvimento extremamente superior ao da Região Metropolitana de Natal, por exemplo.

Esse tipo de disparidade acarreta consequências de diversas naturezas, sendo uma das principais, a migração massiva entre as regiões na busca por emprego, o que pode acarretar mais problemas no ambiente urbano das cidades mais desenvolvidas: moradias irregulares, conflitos sociais, intensificação de congestionamentos, aumento da poluição, xenofobia etc. Muitos desses problemas poderiam ser evitados se as potencialidades das diversas regiões do país forem trabalhadas para que as populações locais tenham plenas condições de se estabelecer em suas próprias regiões.

Em todos os países do mundo, certamente haverá regiões mais desenvolvidas do que outras. No entanto, em países como o Brasil, tais disparidades (considerando o exemplo supracitado, entre as regiões Sudeste e Nordeste), se dão de forma muito acentuada e até se reproduzem por falta de projetos de desenvolvimento nacional efetivos. Sendo assim, o fato de as regiões metropolitanas concentrarem grande parte do poder político e econômico reforça a importância do desenvolvimento desses recortes territoriais em nome não só do desenvolvimento urbano para essas áreas – o que já seria um critério de suma importância – mas também para a redução das disparidades entre regiões de maior escala existentes em todo o território brasileiro.

Considerando-se os fatores colocados, o item a seguir apresenta uma breve contextualização das desigualdades regionais do Brasil, que tem suas causas desde a formação territorial histórica do país. No item 2 serão mostradas as principais características da metrópole brasileira para que seja possível, no item 3, discutir a importância do desenvolvimento territorial metropolitano, que é capaz de produzir efeitos positivos tanto para o ambiente urbano dessas áreas, como em nível nacional. No item 4 será comentada a importância do desenvolvimento humano como fim necessário do crescimento econômico, e não apenas como meio de alcançá-lo, o que constitui uma prática – e até mesmo uma filosofia – que deve fazer parte da visão dos atores que comandam as ações de desenvolvimento, notadamente a classe política. Por fim, as considerações finais trarão um apanhado do que foi apresentado ao longo do artigo e algumas opiniões do autor acerca das temáticas discutidas, qual sejam, as disparidades regionais, o desenvolvimento do território metropolitano e a importância do desenvolvimento humano atrelado a este último.

AS DISPARIDADES REGIONAIS DO BRASIL

Com o descobrimento do Brasil pelos portugueses – e posterior exploração de suas terras por Portugal e demais países mercantilistas – o país se constituiu essencialmente exportador de matéria prima, tendo sua região litorânea como ponto central do interesse estrangeiro. A partir do século XX, com a urbanização e a industrialização do país, as bases de exportação primária passaram a ser associadas às indústrias tradicionais que, embora situadas no litoral, eram espalhadas por diversas regiões ao longo da costa. A imagem que se tinha do Brasil nesse período era de regiões que praticamente não se interligavam internamente, mas sim, com o mercado externo.

No entanto, a consolidação da base industrial brasileira tendeu a concentrar-se fortemente no Sudeste. De acordo com Bacelar (1999; p.146), “com 11% do território brasileiro, o Sudeste respondia, em 1970, por 81% da atividade industrial do país, sendo que São Paulo, sozinho, gerava 58% da produção da indústria existente”. Mas a partir de décadas mais recentes foi possível perceber certa desconcentração espacial da produção nacional, tendo início pela expansão da agropecuária para as demais regiões do país, seguido pela indústria a partir dos anos 1970. À medida que a dinâmica econômica passava a se desconcentrar, foi possível perceber, de acordo com a mesma autora, uma crescente diferenciação interna das macrorregiões brasileiras.

O desenvolvimento da agricultura e da indústria nas demais regiões transformou as estruturas produtivas dessas áreas, causando grande diferenciação do espaço nacional como um todo. A autora sugere que essa “crescente diferenciação [...] teria sido a contrapartida do processo de integração do mercado nacional, comandado a partir de São Paulo [que bloqueou] as possibilidades de industrializações autônomas.” (BACELAR, 1999, p.146). Tais industrializações serviam como complementaridades para a indústria existente, fazendo com que se desenvolvessem especializações importantes, como os pólos de eletroeletrônicos na Zona Franca de Manaus, mineração no Pará, têxteis no Rio Grande do Norte etc. Assim, tais regiões passaram a se integrar à lógica de acumulação já existente, ao passo que se tornaram mais diferenciadas no seu contexto interno.

A partir dos anos 1990, acompanhando o ritmo da economia mundial, o Brasil passa a adotar uma política de abertura comercial intensa, ao passo que o setor privado promove uma reestruturação produtiva. Conforme Bacelar (1999), nesse novo contexto atuam forças de concentração espacial – como o surgimento de focos exportadores, avanços tecnológicos que

reduzem custos de investimentos, incentivos de governos locais, entre outros – e forças de concentração de investimentos em áreas já dinâmicas e competitivas – recursos humanos mais qualificados, proximidade com centros de tecnologia, melhor infraestrutura, proximidade com mercados consumidores de alta renda etc. Nesse contexto de transformações o efeito das políticas neoliberais no país na década de 1990, de acordo com Cano (2007. p.16):

Agudizou o debilitamento do Estado (em todas as suas esferas), o dismantelamento de quase todos os seus órgãos, da atividade de planejamento e do exercício soberano da política econômica. A palavra *equidade*, que ainda constava na agenda do Estado, tem sido substituída – nos países que admitiram tais políticas – pela palavra *eficiência*, que impede ou dificulta sobremodo o tratamento diferenciado para problemas diferentes como o da desigualdade [...] regional de renda.

A conjuntura de crise do Estado faz com que decisões importantes no campo econômico acabem sendo tomadas pelo mercado, o que pode significar a interrupção da desconcentração do desenvolvimento para as regiões menos desenvolvidas. Apesar de alguns segmentos industriais buscarem se “relocalizar” em áreas do Nordeste atraídos pela oferta de mão-de-obra e salários baixos (buscando concorrer principalmente com países asiáticos), não existe grande impacto nas tendências de preferência do setor industrial pelo Sudeste. Bacelar (1999, p.149) cita um importante relatório elaborado para o IPEA por Guimarães Neto (1998) a partir de informações do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo acerca das intenções de investimentos industriais e indicadores da ação de bancos oficiais no que se refere ao financiamento dos investimentos:

Após o exame de parte relevante dessas informações, não se pode descartar o caráter altamente seletivo dos investimentos industriais, que privilegiam alguns espaços específicos nas diversas regiões, tornando-as extremamente heterogêneas, na medida em que não se difundem pelo resto dos espaços regionais. Os dados ainda mostram, claramente, uma divisão de trabalho entre as regiões brasileiras, uma vez que parcela importante dos segmentos produtivos que definem a dinâmica da economia nacional tende, mais uma vez, a se concentrar nas regiões onde teve início e se consolidou a indústria moderna brasileira. Enquanto que os segmentos mais leves da indústria, de menor densidade de capital, procuram as regiões de menor nível de desenvolvimento e, seguramente, de custo de mão de obra menor.

No entanto, a questão mais pertinente reside no fato de que o investimento industrial, principalmente quando realizado nas demais regiões brasileiras, se dá de forma bastante seletiva no interior das próprias macrorregiões. No Nordeste, por exemplo, o Estado da Bahia (em diversos segmentos), no Norte o Amazonas (no segmento de eletroeletrônicos), e no Sul o Estado do Paraná

(produtos alimentícios e bebidas). Para agravar a situação, é constatada nos investimentos realizados pelo Governo Federal – que deveria atuar no sentido de reduzir as disparidades estimuladas pelo mercado – uma tendência de fortalecimento de atividades e investimentos nas regiões mais competitivas dentro das macrorregiões.

Bacelar (1999) aponta que os projetos prioritários de infraestrutura econômica têm uma opção clara pela integração dos espaços dinâmicos do Brasil ao mercado externo, especialmente o Mercosul e restante da América do Sul, ao passo que promovem a acessibilidade dos “focos dinâmicos” (agroindustriais, agropecuários, industriais) e concentram os investimentos no Sul/Sudeste, na fronteira noroeste e em pontos dinâmicos do Norte e Nordeste. Nesse contexto, a autora destaca que tais tendências apontam para o fato de que, após uma modesta desconcentração, poderá ocorrer um processo de concentração espacial do dinamismo econômico em algumas sub-regiões, provavelmente levando a um aumento da heterogeneidade intra-regional.

É a partir desses apontamentos que a autora destaca a pertinência de uma política de âmbito nacional que atue no sentido de evitar as tendências de concentração de investimentos e de desigualdades regionais e intra-regionais vigentes. A exemplo de países como Japão e Canadá e até de blocos como a União Europeia, é preciso implementar políticas claras de tratamento de áreas menos dinâmicas a partir de instrumentos financeiros específicos. Conforme Vieira e Santos (2012, p.363), “nos países em desenvolvimento a formação de regiões com maior capacidade de atrair recursos econômicos produz significativos desequilíbrios inter-regionais. O crescimento estimulado por empresas multinacionais não resulta na eliminação da pobreza. ”. Nesse contexto, o Estado tem papel fundamental na promoção de algumas ações pontuais que são extremamente importantes para a criação de oportunidades locais, tais como construção de rodovias interestaduais, desenvolvimento de indústrias e pequenas e médias empresas e atividades de prestação de serviços. Outra alternativa relevante seria o investimento em atividades de alta tecnologia, já que estas tendem a se tornar cada vez menos independentes de localizações específicas com o próprio avanço dos meios de comunicação.

Para que as mudanças necessárias ocorram é preciso que se trate a diversidade do Brasil não como um problema ou obstáculo, mas como potencialidade. Dessa forma, diante do grande poder de definição dos atores globais, que enxergam os países como objeto de negócio e, portanto, investem apenas nas áreas que lhes interessam, uma política nacional de desenvolvimento com forte presença do Estado é fundamental para que a inserção global do Brasil

se dê de uma forma em que as disparidades regionais sejam reduzidas e a sociedade como um todo seja beneficiada. Para que essa política evidenciada por Bacelar (1999) tenha efetividade, é preciso integrar uma gama importante de atores de esferas sociais, políticas e econômicas presentes nos mais variados recortes espaciais, tal como pontua Neto (1998, p.338):

A maior disponibilidade de informações, notadamente relacionadas com as contas regionais e com as relações comerciais interestaduais e inter-regionais, a adoção de novos cortes regionais ou nova regionalização e, evidentemente, um tratamento mais sofisticado das informações poderão trazer contribuições relevantes a respeito da evolução das regiões e da especificidade de suas dinâmicas no contexto do movimento da economia nacional.

Assim, o recorte territorial e seus múltiplos atores são fundamentais para a canalização desse processo: é no território onde os habitantes mantêm contato direto com o espaço à sua volta. É também nesse recorte que se materializam de forma mais consistente o cotidiano, os conflitos, as relações de trabalho, enfim, toda a vida política, econômica e social. Teoricamente, a diversidade de atores presentes teria capacidade de apontar seus problemas de forma mais eficiente e, portanto, propor as melhores soluções e respostas mais rápidas para suas demandas.

No entanto, como será discutido ao longo deste artigo, é preciso tomar cuidado com o localismo exagerado e perceber que o desenvolvimento de recortes territoriais necessita ser parte de um projeto nacional. Dessa forma, ações pontuais não se tornariam individualistas e competitivas, mas vetores de desenvolvimento integrados na busca por melhores condições de vida para a população e progresso econômico para o país ao passo que contribuiria para a diminuição das disparidades entre as diversas regiões brasileiras. Sendo assim, temos que o recorte territorial metropolitano – por concentrar o poder político e a riqueza, além de expressar no seu espaço as disparidades existentes entre as regiões de que faz parte – é fundamental para a execução de um projeto com efeitos positivos tanto para o ambiente urbano, como para a redução das desigualdades regionais em todo o território nacional.

A METRÓPOLE BRASILEIRA

Com a promulgação da Constituição de 1988, ocorrida no período em que o Brasil vivenciava um processo de redemocratização após o fim da Ditadura Militar, os municípios brasileiros tornaram-se reconhecidos como entes federativos, o que fez com que passassem a ter mais responsabilidades e relativa autonomia no que concerne à gestão das políticas públicas. O que se buscava com tal descentralização era aproximar o governo da sociedade em nome da

democracia, uma vez que as instituições e os representantes políticos locais poderiam atender as demandas populacionais de acordo com as especificidades dos territórios onde estavam inseridos.

A este respeito, Abrucio (2007, p.15) afirma que:

A descentralização foi outra demanda construída nos anos de luta contra o autoritarismo e que ganhou enorme relevância na Constituição de 1988. Após 20 anos de centralismo político, financeiro e administrativo, o processo descentralizador abriu oportunidades para maior participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública [...].

Com a redemocratização e a maior importância adquirida pelas cidades, a questão metropolitana ganhou maior relevância no espaço político brasileiro, uma vez que as RM passaram a ser cada vez mais reconhecidas como áreas onde se concentrava grande parte da riqueza, da produção e da população brasileira, constituindo pontos estratégicos para o desenvolvimento do país dentro das chamadas “redes-arquipélagos”, formadas através da economia globalizada desenvolvida nas últimas décadas. Nesse contexto Ribeiro (2004, p.3) aponta que:

As grandes cidades [...] podem ser o lócus dessa economia de “redes-arquipélagos”, na medida em que oferecem como economia de aglomeração, não apenas a infraestrutura e a mão-de-obra barata, mas, sobretudo, as vantagens locais proporcionadas por um mercado (de bens, serviços e trabalho) cuja extensão, concentração e longevidade permitem a instauração de confiança, incentivo, solidariedade e capacidade de cooperação.

No entanto, a total liberdade dos estados brasileiros no que concerne à criação de suas respectivas RM, a baixa capacidade das instituições do âmbito metropolitano e a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento efetivo para as regiões fez com que, em grande parte destas, a competição entre os municípios fosse mais acentuada do que a cooperação na busca pela resolução de problemas comuns e pelo crescimento conjunto. (ABRUCIO, 2007). Assim, conflitos políticos e econômicos são amplamente observados nas RM brasileiras, notadamente no que concerne às áreas limites entre os municípios integrantes.

O fato das regiões metropolitanas serem legalmente instituídas pelos estados a partir de critérios definidos pelos próprios entes (em grande parte das vezes, meramente políticos), não permite a existência de uma coesão natural mútua de interesses entre os municípios que venha a estimular a gestão cooperativa, o que reflete na baixa capacidade das instituições. De acordo com Ribeiro (2004), um aspecto central da situação atual das RM no Brasil é de que há um quadro de profunda fragmentação institucional, além de um grande desinteresse político na gestão dessas áreas. O autor aponta que:

Os organismos de planejamento metropolitano criados na década de 1970 ou desapareceram ou perderam completamente sua capacidade técnicopolítica. As raras ações governamentais visando ao enfrentamento dos problemas na escala metropolitana resultam de iniciativas isoladas [...]. Em quase todas, o hiperpoder dos municípios capitais não é utilizado para gerar uma dinâmica cooperativa, mas, ao contrário, para suportar e legitimar um padrão fragmentado e segregado de gestão dos problemas urbanos [...]. Por outro lado, as práticas de gestão das cidades das periferias metropolitanas têm sido marcadas pelo velho e conhecido clientelismo, combinando *comunitárias* mantidas por prefeituras e numerosas entidades assistencialistas – a maioria pertencente a políticos locais [...] (RIBEIRO, 2004, p. 6)

As dificuldades para o enfrentamento dos problemas presentes nas regiões metropolitanas brasileiras são diversas e não resultam somente do descaso da gestão pública, da corrupção e do atendimento do interesse privado em detrimento ao público, mas também de outro aspecto central para a reprodução da situação vigente: a falta de identidade de lugar por parte dos seus habitantes (RIBEIRO, 2004).

Em grande parte das áreas urbanas brasileiras não é observado o sentimento de pertencimento às cidades que seja forte o suficiente para criar a ideia de uma coesão social, necessária para que as mudanças ocorram e que todos passem a ter direito a uma cidade digna, por fazerem parte de uma mesma comunidade. O que é constatado majoritariamente no âmbito das grandes cidades são realidades isoladas, onde os mais pobres esperam que o caos instalado cesse e os mais abastados buscam o isolamento dessa realidade, contribuindo para o fortalecimento da segregação social, um dos vários problemas que se expressam no território metropolitano. É nesse contexto que Kowarick (2000, p.59) afirma que:

As cidades como *locus* de produção e consumo, aí incluídos não só habitação – mas também redes viárias, de água, esgoto e demais serviços coletivos, não esquecendo a terra urbana, suporte material que recebe essas e outras benfeitorias – passaram a expressar acirradas formas de segregação socioeconômica. Nelas contrastam, de maneira radical, as restritas áreas privilegiadas, destinadas aos estratos de médio e alto poder aquisitivo, com as imensas zonas onde se avolumam os trabalhadores que não podem pagar o preço de um progresso apoiado na exclusão social e econômica daqueles que levam adiante as engrenagens econômicas.

Sendo assim, tem-se que, em paralelo aos entraves no âmbito da gestão, as metrópoles brasileiras passaram por intensas transformações territoriais evidenciadas, principalmente, através da expansão das manchas urbanas. Tal expansão ocorre na maioria das vezes, de forma

desordenada e sem um acompanhamento compatível com a rapidez e a intensidade dessas transformações, trazendo inúmeras consequências no campo social, como a própria segregação.

Portanto, a implementação de políticas públicas que atuem sobre o território urbano – e a nível territorial – é de suma importância não só para o ambiente físico das cidades como para o próprio desenvolvimento social dessas áreas, uma vez que o ambiente em que uma população está inserida é diretamente relacionado à qualidade de vida das pessoas e à maior ou menor possibilidade destes obterem desenvolvimento social e econômico, sem a necessidade de se deslocarem para outras regiões, o que abstrai a gestão do território metropolitano para um nível além do desenvolvimento local, com vantagens de escala nacional.

GESTÃO DO TERRITÓRIO METROPOLITANO

Pode-se dizer que o território metropolitano é a unidade espacial mais próxima dos habitantes dessas áreas (uma vez que os municípios integrantes constituem uma única dinâmica urbana), pois é onde o cidadão mantém contato direto com o meio em que está inserido: a estrutura física das cidades, os equipamentos públicos municipais, os recursos ambientais e os mais diversos componentes de uma localidade estão estreitamente ligados à vida dos habitantes, o que traduz a importância do ordenamento das partes como um todo. O ordenamento territorial tem como finalidade a “administração da base contraditória do espaço e se expressa por um conjunto de regras e normas do arranjo espacial da coabitação, operando como administração geográfica.” (ALMEIDA; SOARES, 2009, p. 46)

Não é de hoje que a população urbana brasileira vivencia as consequências do desordenamento territorial: o preço pelo desenvolvimento econômico dos grandes centros vem sendo pago cotidianamente pelos seus habitantes que, vivendo em piores ou melhores condições, lidam diariamente com congestionamentos, violência, poluição ambiental e diversos outros problemas típicos das metrópoles. A já citada ausência de uma rede de cooperação entre as prefeituras das cidades que compartilham desse mesmo território e, conseqüentemente, de demandas semelhantes, contribui para que os problemas persistam e sejam agravados.

Nesse contexto, é possível identificar nas mais variadas esferas de discussão – acadêmica, política, econômica, ambiental etc. – a necessidade de que as ações públicas sejam cada vez mais focadas no âmbito local em nome da eficiência da gestão. No seu território específico, os atores urbanos, mais próximos dos problemas reais e, em tese, cientes das melhores soluções, seriam capazes de promover ações que resultariam no desenvolvimento desse determinado recorte

espacial, uma vez que diversos obstáculos (burocracia política, dificuldade no acesso a recursos e concorrência econômica, por exemplo) seriam contornados. Assim, o recorte territorial metropolitano, em sua variedade de atores e interesses, constituiria um espaço onde as políticas territoriais podem ser discutidas e implementadas de forma mais próxima da sociedade.

No entanto, é necessário perceber que o território metropolitano também pode apresentar barreiras de diversas naturezas para que se alcance um modelo de gestão que seja capaz de trazer benefícios ou de modificar uma realidade. As vantagens amplamente disseminadas da desconcentração e da descentralização no âmbito das políticas públicas em qualquer recorte territorial que seja – metropolitano, rural, regional etc. –, podem ser consideradas questionáveis devido a fatores como a frágil capacidade institucional, política, técnica e financeira.

Outro fator importante diz respeito ao entorno dos recortes territoriais, que exercem influência direta sobre os demais territórios. Um determinado problema pode, por exemplo, ser percebido em uma localização, mas ter suas causas em outra, fazendo com que as ações de intervenção não estejam ao seu alcance, situando-se em outra escala espacial/arena política, notadamente no recorte metropolitano, que é composto por realidades heterogêneas e muito distintas entre si considerando as diversas regiões do país. Dessa forma, a necessidade de analisar o contexto em volta do território se torna imprescindível no planejamento de ações e construção de estratégias de desenvolvimento territorial, principalmente quando consideramos as RM. Assim, para Brandão (2004, p.61):

Cada problema 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. [...]. Explicitar os conflitos de interesse em cada escala e construir coletivamente a contratualização das políticas públicas. Esses contratos 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.

O autor salienta que diagnósticos locais, regionais ou nacionais devem sempre procurar posicionar o recorte espacial em questão no contexto mesorregional, estadual, nacional etc., identificando possíveis complementaridades econômicas e estudando a inserção frente aos territórios com os quais se relacionam. O fato de as regiões metropolitanas serem definidas pelos respectivos estados e terem seus órgãos centrais de atuação sob seu poder, contribui para a importância destes entes federativos no que se refere à identificação do contexto em que a

determinada RM está inserida, o que aumenta a importância dos estados frente ao planejamento das metrópoles no contexto atual.

É necessário perceber também que, apesar de, teoricamente, os atores (políticos, sociais e econômicos) poderem atender mais facilmente e de forma mais eficiente às demandas locais, isso não significa que estes possuam capacidade para tal, nem mesmo que estejam comprometidos com as causas públicas do local específico. Nas regiões metropolitanas, como citado anteriormente, é amplamente observada a competição entre as prefeituras dos municípios, sendo identificadas ações pontuais – em forma de consórcios, por exemplo – que estão longe de caracterizar uma gestão cooperativa.

Nesse contexto, o Governo Federal possui importante papel como articulador de uma ação nacional que dê base normativa, técnica e financeira para as estratégias de desenvolvimento nos territórios metropolitanos, ao lado da pertinência de alicerçar o crescimento de tais áreas numa lógica que não seja baseada na competitividade, mas na complementaridade. Boisier (1996, p.100) reconhece a importância das parcerias entre os níveis de gestão, pontuando que a cooperação:

Se traduz em processos sistemáticos e permanentes de negociação para cima (principalmente com o governo nacional e secundariamente com os outros agentes externos), para os lados, ou seja, com o conjunto de agentes e atores propriamente regionais, e para baixo, com os municípios e outros atores da base social. A animação regional se desdobra em duas funções igualmente sistemáticas e permanentes: uma função de agente catalisador, capaz de fazer surgir sinergia a partir do encontro permanente dos agentes individuais, e uma função informacional, capaz de coletar, processar e reestruturar o enorme fluxo de informação entrópica, que circula em torno dos agentes de desenvolvimento de uma região. Tais agentes, apenas com recursos próprios, dificilmente poderiam processar tais fluxos.

Para Boisier (1996) uma concepção contemporânea do desenvolvimento de recortes territoriais mostra que este é um processo que apresenta três cenários interdependentes que tomaram forma recentemente. Há um cenário contextual – de abertura externa promovida pela globalização e abertura interna impulsionada pela descentralização; um cenário estratégico – em que as configurações econômicas dos territórios e suas formas de gestão são cada vez mais decisivas; e um novo cenário político – em que há uma redistribuição do poder do Estado nacional para os governos regionais. A partir dessa conjuntura presente nos vértices de análise dos recortes territoriais, o autor assinala que:

Já se pode notar que o novo cenário contextual coloca as autoridades de nível regional — estados e municípios — diante do formidável desafio: como ajudar suas respectivas áreas territoriais a alcançarem condições de competição e modernidade, sem perderem a equidade e a participação? A resposta a esta pergunta leva à formulação de duas outras: qual é a configuração territorial mais adequada para isso? Qual é a que oferece as maiores possibilidades de êxito? Tais perguntas estão na base do segundo dos novos cenários do desenvolvimento regional: o cenário estratégico, construído a partir da interseção entre novas modalidades de configuração territorial e novas modalidades de gestão regional. (BOISIER, 1996, p. 120)

Boisier (1996) afirma que para aumentar as possibilidades de se “vencer no jogo”, ou seja, desenvolver as áreas em questão é preciso velocidade para aproveitar as oportunidades, flexibilidade para dar respostas em escalas e estruturas diferentes e maleabilidade para moldar a própria estrutura às mutações do ambiente externo. A essas características mais subjetivas, ligam-se outras três: a cultura (que produz identidade e surge como um elemento de diferencial no mercado), a resiliência (que é a capacidade para reconstruir a estrutura possivelmente abalada por fatores exógenos) e a complexidade sistêmica (que é a variedade necessária ao campo de competição internacional), sendo características importantes a serem analisadas nas metrópoles no âmbito do planejamento.

Dados esses elementos, o autor afirma que o próximo passo seria definir o recorte territorial específico, e que a preferência atual por um recorte pequeno deve se ligar a critérios práticos, como as divisões político-administrativas tradicionais (BOISIER 1996). As regiões metropolitanas, apesar da grande variedade de critérios adotados na sua concepção, constituem divisões político-administrativas já definidas, o que representa, portanto, vantagem para as RM enquanto recortes territoriais de investimentos políticos e econômicos. Por concentrarem as áreas mais ricas do país e, ao mesmo tempo, onde os problemas estão mais concentrados, as regiões metropolitanas carecem de projetos de desenvolvimento, a fim de potencializar seu desenvolvimento e reduzir suas deficiências.

Tem-se que um dos principais problemas para as regiões que almejam acelerar seu crescimento reside, segundo Boisier (1996), em como romper a relação de dependência por outros tipos de relações. Para isso é necessário a acumulação de poder político, que, de acordo com o autor, pode ocorrer pela transferência de poder através de um projeto descentralizador nacional ou por meio do fomento nas próprias localidades através do consenso político, pacto social, projetos coletivos etc. Surge assim a importância da consolidação de um ambiente que seja

caracterizado também por atributos subjetivos – e mais difícil de ser estabelecido em territórios diversificados como as metrópoles – que vai além do caráter formal, como assinalam Moraes e Schneider (2012, p.51):

A reciprocidade aparece como um importante mecanismo de funcionamento das economias contemporâneas. Assim, dois mecanismos [...] que se formam e/ou se desenvolvem nos territórios e que passam a serem os principais responsáveis pelo “duplo movimento” são os mercados e a reciprocidade. Enquanto o primeiro consiste numa relação de compra e venda regulada unicamente pelo sistema de preços, o segundo é uma troca de bens e serviços gratuitos e que vai além de uma transação puramente comercial. As relações de reciprocidade estão presentes, por exemplo, na família, entre amigos ou em algumas relações comunitárias ou sociais.

Tais elementos devem ser estimulados nas regiões metropolitanas brasileiras para a consolidação de um projeto de desenvolvimento, mesmo que algumas “premissas” sejam praticamente independentes de ações objetivas, como é o caso da reciprocidade, que tem mais relação com a questão da identidade de pertencimento, citada anteriormente. Nesse contexto, Boisier (1996, p.126) afirma ser necessário incorporar no plano de gestão certas questões de caráter mais objetivo como “O que produzir e o que vender? ”, “Que projetos desenvolver e como financiá-los? ”, “Com que recursos humanos se podem contar e como empregá-los? ”. Tais questões têm como essência procedimentos advindos do planejamento estratégico urbano, que de acordo com Borja e Castells (1997, p.165):

Es la definición de un proyecto de ciudad que unifica diagnósticos, concreta actuaciones públicas y privadas y establece un marco coherente de movilización y de cooperación de los actores sociales urbanos. [...] El resultado del plan estratégico no es una norma o un programa de gobierno (aunque su asunción por el Estado y por El gobierno local deberá traducirse en normas, inversiones, medidas administrativas, iniciativas políticas, etc.) sino un contrato político entre las instituciones públicas y de la sociedad civil.

A incorporação dos preceitos empresariais no planejamento das cidades abriu caminho para a formação de uma importante característica para as cidades, como afirma novais (2010, p.29): “A revisão, em referência à empresa, dos preceitos para as intervenções territoriais [...], enfim, as mudanças no planejamento urbano indicam que se configurava uma nova *questão urbana*”. Mas apesar da importância de se pensar a gestão do território de forma estratégica, é preciso perceber que o desenvolvimento de um ou vários espaços em escala territorial não pode ser baseado intrinsecamente aos moldes de uma grande empresa. Na analogia dos espaços

públicos urbanos com empresas privadas corre-se o sério risco de que tais áreas se tornem mais competitivas do que integradas, agravando os níveis de desigualdade e exclusão social que já se expressam de forma intensa no espaço urbano e, principalmente, no território metropolitano. De acordo com Vainer (2004, p.6):

A analogia cidade-empresa constitui a condição mesma da possibilidade de transposição do planejamento estratégico de seu território natal (a corporação privada) para o território (público) urbano. Nem sempre, porém, esta transposição é fácil, e alguns autores chamam a atenção para a necessidade de cautela e de algumas adaptações de acordo com a realidade em questão.

Vainer (2004) coloca que as estratégias devem ser desenvolvidas democraticamente, sob um suporte de nível nacional que guie as ações na direção de um desenvolvimento social, econômico e ambientalmente justo. É importante acrescentar que tanto previamente, como durante a implantação de ações de desenvolvimento, se faz necessário uma profissionalização prévia e constante das administrações, o que constitui mais uma dificuldade na consolidação e efetivação desses projetos.

Nesse contexto, é fundamental que o poder público em suas diversas esferas procure colaborar continuamente com a academia, que é onde, cada vez mais, se discute teórica e empiricamente os novos contextos e as ferramentas mais inovadoras no campo das políticas públicas, especialmente as territoriais. Tudo isso pode ser considerado como base para ações desenvolvimentistas que o Brasil necessita estimular com mais intensidade, sendo necessário, no entanto, tirar o foco exclusivo do crescimento econômico como fim das ações de desenvolvimento, passando a considerar a importância da sociedade, representada por cada indivíduo.

OS INDIVÍDUOS COMO FIM DAS AÇÕES DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Na busca pelo combate às desigualdades entre as diversas regiões do país a partir da construção do desenvolvimento de múltiplas escalas espaciais – considerando a relevância de atuação no território metropolitano – é preciso promover nos territórios a ativação de recursos materiais e mobilizar os diversos atores para que se amplie o campo de ação da coletividade, aumentando seu poder de ação. Paralelamente, é preciso promover centros de decisão e incluir gradativamente os segmentos sociais marginalizados. Nesse contexto de inclusão, Amartya Sen (2000) faz uma reflexão acerca da real posição dos habitantes frente aos resultados das ações de planejamento, chamando a atenção para o fato de que políticas que visam promover o

desenvolvimento, em qualquer escala espacial, precisam considerar os indivíduos não apenas como um dos meios necessários ao alcance do progresso. Sen (2000. p.3) objetiva que:

Os seres humanos são os agentes, beneficiários e juízes do progresso, mas também são, direta ou indiretamente, os meios primários de toda a produção. Esse duplo papel dos seres humanos dá origem à confusão, entre fins e meios no planejamento e na elaboração de políticas. De fato, essa confusão pode tomar – e frequentemente toma – a forma de uma noção de produção e da prosperidade como a essência do progresso, considerando-se as pessoas com os meios pelos quais tal progresso na produção é obtido (ao invés de considerar a vida das pessoas como finalidade última e tratar a produção e a prosperidade como meios, tão somente, para atingi-la).

Apesar do aumento da renda real e do crescimento econômico serem consensualmente considerados critérios de desenvolvimento exitoso, é necessário abarcar outras questões frente ao desenvolvimento dos espaços territoriais. O problema não está em considerar a prosperidade econômica como objetivo central das políticas públicas a serem implementadas, mas sim passar a tratar esse objetivo como intermediário, já que a prosperidade nem sempre corresponde ao enriquecimento da vida das pessoas. Isso pode ser verificado em países que possuem elevadas taxas do PIB, mas, paralelamente, apresentam baixíssimos índices de qualidade de vida (mortalidade infantil, analfabetismo, entre outros) para expressiva parcela populacional, como China e Índia.

Sendo assim, Sen (2000) atesta que o desenvolvimento precisa ser enxergado através da combinação de diferentes processos, ao invés de ser concebido apenas como o crescimento da renda. O autor assinala que as coisas que as pessoas consideram como valiosas podem ser muito diversas, variando desde a liberdade elementar (livra-se da fome ou desnutrição, por exemplo), até às capacidades complexas (obtenção de auto respeito e participação social, por exemplo). Assim, as políticas de desenvolvimento territorial precisam ser dotadas de estruturas que promovam as liberdades e as capacidades de realização, que podem ser mais facilmente identificadas nos recortes espaciais menores, como o metropolitano. Nesse contexto, surge a importância das premissas do desenvolvimento sustentável, que abarca a pertinência da ampliação das liberdades dos indivíduos, como assinala Abramovay (2010, p.97):

Desenvolvimento sustentável é o processo de ampliação permanente das liberdades substantivas dos indivíduos em condições que estimulem a manutenção e a regeneração dos serviços prestados pelos ecossistemas às sociedades humanas. Ele é formado por uma infinidade de fatores

determinantes, mas cujo andamento depende, justamente, da presença de um horizonte estratégico entre seus protagonistas decisivos. O que está em jogo nesse processo é o conteúdo da própria cooperação humana e a maneira como, no âmbito dessa cooperação, as sociedades optam por usar os ecossistemas de que dependem.

A necessidade de que o desenvolvimento seja sustentável constitui aspecto essencial quando se coloca os indivíduos como objetivo do crescimento econômico já que o meio ambiente, mais que fonte primária da riqueza, constitui o ecossistema necessário à sobrevivência humana. Ademais, a degradação ambiental é umas das questões mais preocupantes no âmbito das grandes cidades, notadamente nas nações em desenvolvimento, ao passo que é justamente nesses países que se observa uma tendência de se considerar a questão ambiental como secundária, como assinala Oliveira (2011, p.13) citando o caso brasileiro:

Para o Brasil a questão ambiental, talvez tenha sido uma questão marginalizada e de ameaça ao crescimento da economia industrial. Sem a efetivação de um planejamento democrático, as agendas públicas acabam sendo atropeladas pelas necessidades mais urgentes, especialmente do mercado, perpetuando-se a expansão da pobreza.

Levando em consideração a especificidade do território metropolitano brasileiro a questão ambiental se torna ainda mais pertinente já que, como colocado nos itens anteriores, as áreas metropolitanas concentram de forma mais acentuada os principais problemas sociais e econômicos que, por sua vez, são diretamente relacionados aos problemas ambientais. Ademais, são raras as ações de caráter ambiental no âmbito metropolitano, pois mesmo que as questões ambientais sejam compartilhadas pelos municípios integrantes das RM – e, conseqüentemente, necessitam de resolução conjunta, já que o meio ambiente não “discerne” limites territoriais – existem as barreiras institucionais e políticas para que haja deliberação efetiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As grandes disparidades sociais e econômicas enxergadas no Brasil atualmente são consequência de um longo processo histórico, mas que se reproduzem nos dias atuais, principalmente devido ao grande poder do mercado globalizado no que se refere ao investimento em áreas já competitivas. Paralelamente, o Governo Federal também apresenta uma tendência em focalizar as principais ações públicas nas regiões mais desenvolvidas, o que só aumenta o contexto de heterogeneidade existente, tanto nos espaços inter-regionais como nos intra-regionais. Neste cenário, ações de desenvolvimento focadas nos recortes territoriais ganham cada vez mais

relevância na esfera política, sendo necessário tomar cuidado com o localismo exagerado, que pode contribuir para a competitividade entre territórios se não ocorrer a partir de uma ação articulada nacionalmente e organizada.

No âmbito do desenvolvimento territorial, destaca-se a importância das regiões metropolitanas como foco de ações necessárias em nome de um desenvolvimento que tem influências diretas tanto no âmbito local quanto nacional. O complexo paradoxo presente nas metrópoles brasileiras toma forma na grande importância econômica, política e social dessas regiões para o desenvolvimento nacional e para a redução das disparidades regionais, ao mesmo tempo em que há um evidente desinteresse por parte dos diversos níveis de governo em relação às RM. Por não serem entes federativos, como os municípios e os estados, as regiões metropolitanas carecem de instituições sólidas que dêem base ao seu desenvolvimento, ao passo que não existe um plano efetivo em nível nacional de desenvolvimento dessas áreas que considere, justamente, o desenvolvimento urbano em si como a redução das desigualdades entre regiões das quais as metrópoles fazem parte e exercem grande influência.

Dessa forma, é necessário que o Governo Federal aja em consonância com os próprios atores (políticos, econômicos e sociais) dos variados recortes territoriais metropolitanos, afim de que ações verticais e horizontais conduzam as RM pelo menos a um estágio inicial de consolidação que dê base a uma governança concreta. As diferenças existentes entre os municípios pertencentes às regiões metropolitanas – somadas à falta de clareza e coerência nos critérios adotados pelos estados na definição das áreas – desponta em um nível de competitividade que, na maioria das vezes, sobrepõe-se à necessidade pela cooperação que, por sua vez, se expressa em ações pontuais e conflituosas.

Somadas às dificuldades políticas nos territórios metropolitanos brasileiros, tem-se que as transformações ocorridas nessas regiões, dadas a partir do crescimento desenfreado das cidades e dos efeitos da globalização em seus diversos aspectos trazem consequências tanto na face física quanto social das RM, aumentando a urgência por políticas públicas territoriais, notadamente nos campos da habitação, saneamento, mobilidade e meio ambiente. É importante acrescentar que, quando se fala no desenvolvimento territorial dos centros urbanos, é necessário incorporar premissas do desenvolvimento humano e da sustentabilidade ao progresso econômico desejado, pois há uma tendência nas esferas de planejamento de se considerar tal progresso como fim a ser alcançando, enxergando os indivíduos apenas como meios necessários ao progresso.

O principal desafio para qualquer governo territorial, seja este, municipal, metropolitano, regional etc., consiste em encontrar a melhor maneira de inserir a área no cenário do comércio internacional, de forma moderna e competitiva e, no contexto da descentralização nacional, de uma forma equitativa, participativa e levando em conta a importância da preservação das áreas ambientais, que, além de fontes de riqueza, são fundamentais para a qualidade de vida das grandes cidades. As ações concentradas no recorte territorial contribuem para a redução das disparidades inter-regionais, combatendo a diferenciação exacerbada vigente entre as diversas regiões brasileiras, assim como seus principais impactos sob a vida social e econômica do país.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. **Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil?** Novos estud. - CEBRAP [online], n.87, pp. 97-113, 2010.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória Recente da Gestão Pública Brasileira: um Balanço Crítico e a Renovação da Agenda de Reformas.** Rio de Janeiro, 2007.
- ALMEIDA, Flavio Gomes de; SOARES, Luiz Antônio Alves. **Ordenamento Territorial: Coletânea de Textos com Diferentes Abordagens no Contexto Brasileiro;** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- BACELAR, Tânia. **Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional.** In: Revista Econômica do Nordeste. Banco do Nordeste, Vol. 30, n.2, abr./jun. de 1999.
- BOISIER, Sergio. **Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa preta e o projeto político.** Planejamento e Políticas Públicas, n.13, jun. 1996, IPEA.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información.** Madrid: Taurus, 1997.
- BRANDÃO, C. A. **Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado.** REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO, Curitiba, n.107, p.57-76, jul./dez. 2004.
- CANO, Wilson. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil 1930-1970.** São Paulo: Editora UNESP, 3ª edição, 2007.
- GUIMARÃES Neto, Leonardo. **Ciclos Econômicos e Desigualdades Regionais no Brasil.** Cad. Est. Soc. Recife. v. 14, n. 2, p. 315-342, jul./dez., 1998.
- KOWARICK, Lucio. **Escritos Urbanos.** São Paulo: Editora 34, 2000.

MORAES, Jorge Luiz Amaral de. SCHNEIDER, Sérgio. **Efeitos da reestruturação produtiva mundial sobre as atuais dinâmicas socioeconômicas de desenvolvimento local dos territórios.** COLÓQUIO: Revista Científica da Faccat – v.9, n.2, jul./dez. 2012.

NOVAIS, Pedro. **Uma estratégia chamada planejamento estratégico.** Rio de Janeiro: 7Letras, 2010.

OLIVEIRA, Luan Gomes dos Santos de. **Pobreza e meio ambiente nas cidades: (des) caminhos da sustentabilidade urbana no Brasil da América Latina.** Rio de Janeiro: XIV ENAMPUR, v.14, maio 2011.

RIBEIRO, Luiz César. **Segregação Residencial e Segmentação Social: o “Efeito Vizinhança” na Reprodução da Pobreza nas Metrôpoles Brasileiras.** Cadernos Metrôpoles N.13. São Paulo, EDUC, 2004.

SANTOS, Moacir José dos. VIEIRA, Edson Trajano. **Desenvolvimento econômico regional – uma revisão histórica e teórica.** Taubaté: Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 8, n. 2, p. 344-369, mai./ago. 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VAINER, Carlos B. **Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano.** In. ARANTES, Otilia. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consenso.** Petrópolis: Editora Vozes, 3ª edição, 2002.

Trabalho enviado em 26 de janeiro de 2015.

Aceito em 02 de abril de 2015.