

CONSTRUINDO ATIVOS TERRITORIAIS NA AMÉRICA DO SUL

By Jeroen Klink

Neste panorama profundo das várias formas de governança regional em toda a América do Sul, Jeroen Klink analisa a capacidade institucional das áreas metropolitanas de influenciar e reestruturar a economia urbana.

A trajetória do desenvolvimento do continente sulamericano na década de 1980 tem sido comumente interpretada pelos macro-economistas sob a óptica de “a década perdida”, especificamente à luz da crise da dívida externa e dos subsequentes programas de ajuste estrutural, bastante complicados. No entanto, pode-se alegar que a região sofreu um segundo contratempo, talvez menos visível, na década de 1990, do qual só recentemente vem tentando se recuperar. Mais especificamente, enquanto muitos países sul-americanos testemunhavam um intenso processo de ajuste sócio-econômico, tecnológico e regulatório, com frequentes e dramáticos impactos sobre as cidades e regiões metropolitanas, houve uma surpreendente falta de um arcabouço institucional e jurídico, a um só tempo sólido e transparente, que pudesse nortear as transformações nas cidades-regiões e áreas metropolitanas da América do Sul de forma sustentável. O vácuo institucional nas áreas metropolitanas foi ainda mais dramático, se considerarmos o perfil relativamente urbanizado do continente, no qual as regiões com cidades grandes haviam frequentemente sido, em época anterior, os pólos ou centros espaciais das estratégias nacionais de substituição das importações, e onde, até certo ponto, os problemas em escala nacional e metropolitana ou microregional – tais como a exclusão social, a degradação ambiental e a perda generalizada de competitividade – tinham-se tornado cada vez mais interdependentes. Ademais, como já foi extensivamente analisado por estudiosos sul-americanos do desenvolvimento urbano, as cidades e cidades-regiões do continente adentravam neste novo estágio do processo de internacionalização sem que seus déficits históricos, no que tange ao acesso aos serviços básicos, à terra e às fontes sustentáveis e previsíveis das finanças, tivessem sido minimamente equacionados; suspeitava-se, aliás, que as disparidades em várias áreas metropolitanas da América do Sul, de fato, tivessem aumentado durante boa parte da década de 1990.

Ilustraremos este ponto com alguns exemplos. A Grande Santiago gera cerca de metade do PIB do Chile, enquanto que aproximadamente $\frac{2}{3}$ da população do país está concentrada nas cidades-regiões de Santiago, Valparaíso e Concepción. Apesar de o modelo de desenvolvimento chileno ter sido reconhecido por suas conquistas em registrar crescimento com redução de pobreza, Santiago vem enfrentando, cada vez mais, um rápido crescimento das áreas periféricas (sprawl), a redução da qualidade ambiental, a segregação sócio-espacial e uma escalada nas disparidades intrametropolitanas. Os recentes trabalhos teóricos sobre a evolução espacial da Grande Santiago confirmaram um padrão (pós-moderno) de ocupação fragmentada do solo, privatização de espaços públicos e segregação sócio-espacial, fato que se vê refletido na proliferação das comunidades fechadas (verticais e horizontais), em geral diretamente conectadas aos locais específicos de trabalho por rodovias (frequentemente financiadas pelo setor privado), o surgimento de cidades completamente novas, bem como pólos e distritos industriais, comerciais e tecnológicos. Paralelamente, esta colcha de retalhos de cidades situa-se em um limbo institucional, particularmente considerando-se o fato de que o Chile não possui arranjos específicos para as áreas e aglomerações metropolitanas. Isso tudo é ainda mais preocupante no caso de Santiago, especificamente, onde a estrutura de governo é fragmentada em três províncias (uma delas, a própria Santiago, que, por sua vez, subdivide-se em 32 municípios).

Traçando-se um paralelo, a aglomeração da Grande Buenos Aires – que, ainda que não exista propriamente como organismo formal político e administrativo, é vagamente definida como sendo constituída pela Cidade Autônoma de Buenos Aires e pelas 32 cidades que a circundam – concentra aproximadamente a metade da produção do país e $\frac{1}{3}$ de sua população. Na década de 1990, a região da cidade era o estágio central de um traumático processo de reestruturação das cadeias produtivas e de desindustrialização. Na ausência de

estruturas claras de governança metropolitana, refletida em um conjunto complexo e sobreposto de responsabilidades que eram distribuídas entre uma província forte, a Cidade Autônoma federada de Buenos Aires, os governos locais periféricos e as instituições do governo nacional, mostrou-se ainda mais difícil desenvolverem-se estratégias efetivas para lidar com as disparidades intrametropolitanas que cresciam intensamente, e gerando um padrão de degradação ambiental. Assim sendo, não causou surpresa o fato de que, durante essa mesma década, a Grande Buenos Aires vivenciou uma proliferação de comunidades fechadas nos subúrbios, e um quadro de acentuada fragmentação sócio-espacial da área metropolitana.

Segundo dados de 2003, a Grande Bogotá, composta da cidade central (com 7 milhões de habitantes) e de 24 municípios em seu redor (resultando em um total populacional de cerca de 8,2 milhões de pessoas), concentrava aproximadamente 30% do PIB nacional (e 40% do PIB industrial nacional), e cerca de 1/5 da população do país. A abertura do regime comercial reforçou a atratividade da região, e seu papel como o principal motor da economia colombiana. Em 2010, espera-se que a cidade-região atinja a marca dos 9,6 milhões de habitantes. Nos últimos anos, o tradicional relacionamento polarizado entre a cidade central de Bogotá e os municípios circunvizinhos deu lugar a um processo gradual de regionalização da produção e do uso e ocupação do solo. Por essa razão, vários municípios do entorno têm crescido bem mais rapidamente do que a própria Bogotá: a falta de espaço físico e os preços dos terrenos, relativamente mais altos, também induziram as indústrias a se estabelecerem, desde o início, fora da cidade central, atraindo, assim, para áreas como Sabana, subsequentes investimentos adicionais no setor terciário e na infra-estrutura complementar. Este processo apenas fez aumentarem as chances de se desenvolver arranjos adequados para tratar dos muitos desafios enfrentados pela região: exclusão sócio-espacial (cerca de 40% da renda metropolitana da Grande Bogotá está concentrado nas mãos dos 7% da camada superior da população), o rápido aumento dos níveis de poluição do Rio Bogotá, o transporte intermunicipal de carga e de passageiros, bem como o planejamento do uso e ocupação do solo em áreas ambientalmente sensíveis. A Mesa Redonda Regional da Região de Bogotá-Cundinamarca, lançada em 2001 e que envolveu o governo nacional, o governo estadual de Cundinamarca, a própria cidade de Bogotá, bem como as 116 administrações municipais circunvizinhas e três unidades específicas de conservação ambiental, foi uma abordagem inovadora, direcionada à criação de uma política informal, e envolvendo vários atores, para reunir e organizar um sistema metropolitano fragmentado. Contudo, avaliações

recentes feitas pelo Centro das Nações Unidas para o Desenvolvimento Regional, que tem apoiado o processo desde o início, enfatizaram a necessidade de fortalecer esses mecanismos com arranjos mais formais.

O cenário brasileiro da década de 1990 não constituiu uma exceção a esse padrão generalizado de intensa reestruturação sócio-econômica nacional, aliado à falta de um arcabouço institucional, financeiro e gerencial, que pudesse nortear a elaboração de uma agenda estratégica para as áreas metropolitanas. Uma agenda deste tipo teria estabelecido as principais prioridades para capturar as potenciais economias de aglomeração, por um lado, e reduzir os déficits sociais históricos nas áreas metropolitanas, por outro. Como ocorreu em outros países da região, tal agenda não se cristalizou no Brasil. A escala metropolitana pode ter sido associada ao regime militar, que, de fato, dividia os recursos com base em uma lógica metropolitana autoritária, e isso talvez explique o motivo para que a questão da governança regional das cidades tivesse sido praticamente negligenciada pela Assembléia Nacional Constituinte de 1988, maciçamente influenciada, como foi, pelos novos protagonistas, particularmente os prefeitos eleitos e os movimentos sociais. Estes atores promoveram uma agenda baseada na descentralização e democratização, que, de modo geral, negligenciou a questão da coordenação territorial intermunicipal e intersetorial.

Assim sendo, durante essa década, São Paulo, coração industrial do Brasil, e mais especificamente a região do assim-chamado ABC Paulista (rotulada, às vezes, de a Detroit brasileira), que concentrava o grosso da indústria automobilística do país e uma parte substancial de seu pólo petroquímico, teve que enfrentar as consequências negativas da mudança do regime macroeconômico brasileiro, sem qualquer estrutura consolidada de governança metropolitana. O governo nacional enfatizava uma estratégia de desregulamentação e recuo nas políticas industriais e tecnológicas pró-ativas, ao passo que a reestruturação das grandes indústrias na região causava altos índices de desemprego e subemprego, aumento nos índices de pobreza e de exclusão sócio-espacial. A especulação imobiliária e a falta de controle por parte dos governos municipais sobre os mercados imobiliários também desencadearam uma proliferação de favelas e assentamentos irregulares nos arredores da Região Metropolitana de São Paulo, frequentemente em áreas protegidas das bacias hidrográficas e ambientalmente sensíveis. Por ser uma região altamente politizada, com ativa participação no processo de redemocratização do país, e contando com o protagonismo dos sindicatos trabalhistas e os movimentos sociais, uma resposta inovadora foi

organizada pelos atores locais, que criaram, coletivamente, e negociaram a elaboração de um consórcio intermunicipal, uma Câmara Regional para o Planejamento Estratégico Participativo e uma Agência de Desenvolvimento Econômico. Não obstante o caráter inovador das iniciativas e o apoio do empresariado às mesmas, há que se atentar para o fato de que, ao menos até recentemente, a baixa capacidade financeira, o fraco reconhecimento institucional existente no federalismo brasileiro e a alta dependência da liderança individual (particularmente do falecido Prefeito da cidade de Santo André, Celso Daniel, dos líderes dos sindicatos trabalhistas e do setor industrial em geral), mostraram ser os gargalos para o aumento da escala e da continuidade desse sistema informal de governança regional, e para replicá-lo em outras regiões metropolitanas.

O vácuo institucional e político que circunda as regiões metropolitanas conseguiu até afetar cidades que eram consideradas modelos de boa governança e planejamento urbano, no contexto sul-americano. Por exemplo, a cidade de Curitiba serviu amplamente como uma das boas práticas em termos de uma cidade sustentável e bem-planejada, especialmente quanto à sua capacidade de nortear o crescimento da cidade por meio de um modelo de transporte público financeiramente acessível e de boa qualidade, ligado a um bem-traçado plano de uso e ocupação do solo. Os desdobramentos recentes demonstraram que este quadro já não é tão compatível com a realidade da Grande Curitiba. Similarmente a outras experiências sul-americanas, o processo de metropolização, refletido em um padrão cada vez mais denso de interdependências funcionais entre a cidade central e seus arredores, revelou as deficiências do modelo de Curitiba de maneira dolorosamente clara. Por exemplo, enquanto o desenvolvimento na zona leste foi proscrito pelo planodiretor metropolitano de 1978 e sua recente atualização, pois a região concentra áreas ambientalmente sensíveis e bacias hidrográficas, e fornece cerca de 70% do abastecimento urbano de água, foi exatamente lá que ocorreu o crescimento urbano. Parte desse distorcido padrão de ocupação do solo poderia ser explicado pelos agressivos subsídios e incentivos financeiros que foram concedidos para atrair indústrias que estavam originalmente em regiões com um custo de vida maior (particularmente no Estado de São Paulo). Paralelamente, o muito aclamado sistema integrado de transporte público de Curitiba não conseguiu fazer face ao rápido aumento nas viagens intermunicipais entre a cidade central e os arredores da região metropolitana. Desde o final da década de 1990, verificou-se um aumento exponencial nos congestionamentos e no uso do automóvel.

Há que se reconhecer que os governos da América do Sul estão crescentemente conscientes acerca da interdependência entre o que ocorre em suas regiões metropolitanas e o bem-estar nacional. O governo brasileiro, por exemplo, criou uma nova lei estrutural sobre consórcios intermunicipais, com o fim de fortalecer a capacidade institucional e organizacional desses organismos. A lei permite, também, que as instituições um tanto desestruturadas de planejamento se transformem em organismos capazes de efetivamente implantar funções municipais, regionais e metropolitanas, tais como transporte, planejamento e gestão das bacias hidrográficas, gestão dos resíduos sólidos e desenvolvimento econômico, entre outros. No entanto, as leis, por si só, não substituem a liderança política; um número extremamente pequeno de consórcios intermunicipais foi criado desde a promulgação da lei, provavelmente também à luz de uma “mentalidade de soma zero” de alguns elementos da liderança local. Esta falta de uma visão estratégica representa um gargalo concreto ao avanço em direção a um cenário no qual os governos locais voluntariamente planejem, financiem e implementem serviços de interesse comum, com ou sem apoio estadual e nacional. Ironicamente, o consórcio intermunicipal da região do ABC, mencionado acima, que demonstrou ser uma das iniciativas mais inovadoras na década de 1990 em governança regional, e que também serviu de exitoso lobby para a nova legislação federal sobre consórcios públicos, até hoje ainda não adaptou sua estrutura jurídica e organizacional para poder utilizar o potencial oferecido pela lei.

Como mencionamos acima, os movimentos sociais e as organizações não-governamentais, apesar de nem sempre terem uma perspectiva metropolitana, tiveram sucesso ao pressionar os governos pedindo por transparência e eficiência nos sistemas de governança nas cidades-região da América do Sul. Neste sentido, a legislação brasileira, inovadora e progressista, sobre o assim-chamado “Estatuto da Cidade”, é um exemplo paradigmático; sua elaboração e aprovação, em 2001, pode ser considerada resultado direto de mais de uma década de mobilização política por movimentos de moradia, urbanistas, intelectuais e associações de profissionais liberais, direcionados a melhorar e democratizar o funcionamento do mercado imobiliário. A legislação propiciou a geração de novos planos-diretores municipais que incorporam uma série de instrumentos – zoneamento especial de interesse social, outorga onerosa, impostos progressivos sobre terrenos vazios e outros – que, ao menos em teoria, aumentam a alavancagem dos governos locais sobre o funcionamento do mercado de terra nas cidades. Entretanto, o instrumento ainda terá que fornecer uma solução concreta para o dilema do uso e ocupação do

solo não-coordenada e fragmentada no âmbito metropolitano. Na realidade, a lei não traz em seu bojo um mecanismo para a coordenação de planos-diretores municipais individuais; assim sendo, na prática, o arcabouço de regulação que norteia a maior parte do mercado imobiliário nas regiões metropolitanas brasileiras pode ser caracterizado como uma espécie de colcha de retalhos de planos-diretores, elaborados com base em diferentes critérios e metodologias, sem incorporar uma visão mais estratégica sobre o desenvolvimento sustentável das áreas metropolitanas como tal.

Esta talvez seja uma das principais lições que emergem do intenso processo de reestruturação urbana e econômica das últimas duas décadas nessas cidades-regiões. Os ocasionais sucessos melhoraram a governança das áreas metropolitanas, envolvendo a inovação do setor público, a descentralização e a mobilização dos protagonistas não-governamentais. Ao mesmo tempo, é preciso admitir que os desafios para reduzir, sistematicamente, a exclusão sócioespacial, regular e organizar os mercados imobiliários fragmentados e especulativos, bem como confrontar a degradação ambiental, o quadro de intensas disparidades intra-metropolitanas e a perda da competitividade econômica, continuam grandes. De fato, ao que tudo indica, a descentralização e a democratização da década de 1990 representaram os primeiros passos do que pode ser considerado um processo coletivo de aprendizado,

que apenas se iniciou. Neste sentido, tanto o padrão fragmentado de regionalismo funcional da Grande Buenos Aires, os intensos conflitos entre a cidade-pólo de Curitiba e as cidades do entorno metropolitano sobre a gestão, o financiamento e a organização de determinados serviços, a Mesa Redonda Regional de Bogotá-Cundinamarca e, por último, a dificuldade enfrentada na região do ABC, na São Paulo Metropolitana, para transformar a sua estrutura jurídica num consórcio público regional que se beneficie da nova legislação federal estrutural, são, efetivamente, diferentes lados deste complexo e multifacetado processo coletivo de aprendizado.

Os governos nacionais e estaduais deveriam estimular a negociação e a mobilização desses pactos territoriais que visam a criação coletiva de bens públicos nas áreas metropolitanas. Afinal, é a complexidade sócio-econômica e política, bem como a riqueza das cidades-regiões e áreas metropolitanas, que nos permitem ir além da dicotomia abstrata e macro-econômica do controle da inflação versus crescimento, que, de fato, tanto fez encolher o debate sobre o desenvolvimento futuro dos países sul-americanos.

Jeroen Klink é o Coordenador do Núcleo de Ciências, Tecnologia e Sociedade da Universidade Federal da Região do ABC, em São Paulo. Anteriormente, Klink foi Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico, de Santo André.

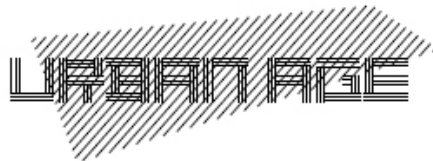
Contact:

Cities Programme
London School of Economics
Houghton Street
London WC2A 2AE

+44 (0)20 7955 7706
urban.age@lse.ac.uk
www.urban-age.net

Alfred Herrhausen Society
Deutsche Bank
Unter den Linden 13/15
10117 Berlin
Germany

T +49 (0)30 3407 4201
ute.weiland@db.com
www.alfred-herrhausen-gesellschaft.de



a worldwide investigation into the future of cities
organised by the Cities Programme
the London School of Economics and
Political Science and the Alfred Herrhausen Society, the
International Forum of Deutsche Bank



THE LONDON SCHOOL
OF ECONOMICS AND
POLITICAL SCIENCE ■

Alfred Herrhausen Society
The International Forum of Deutsche Bank

