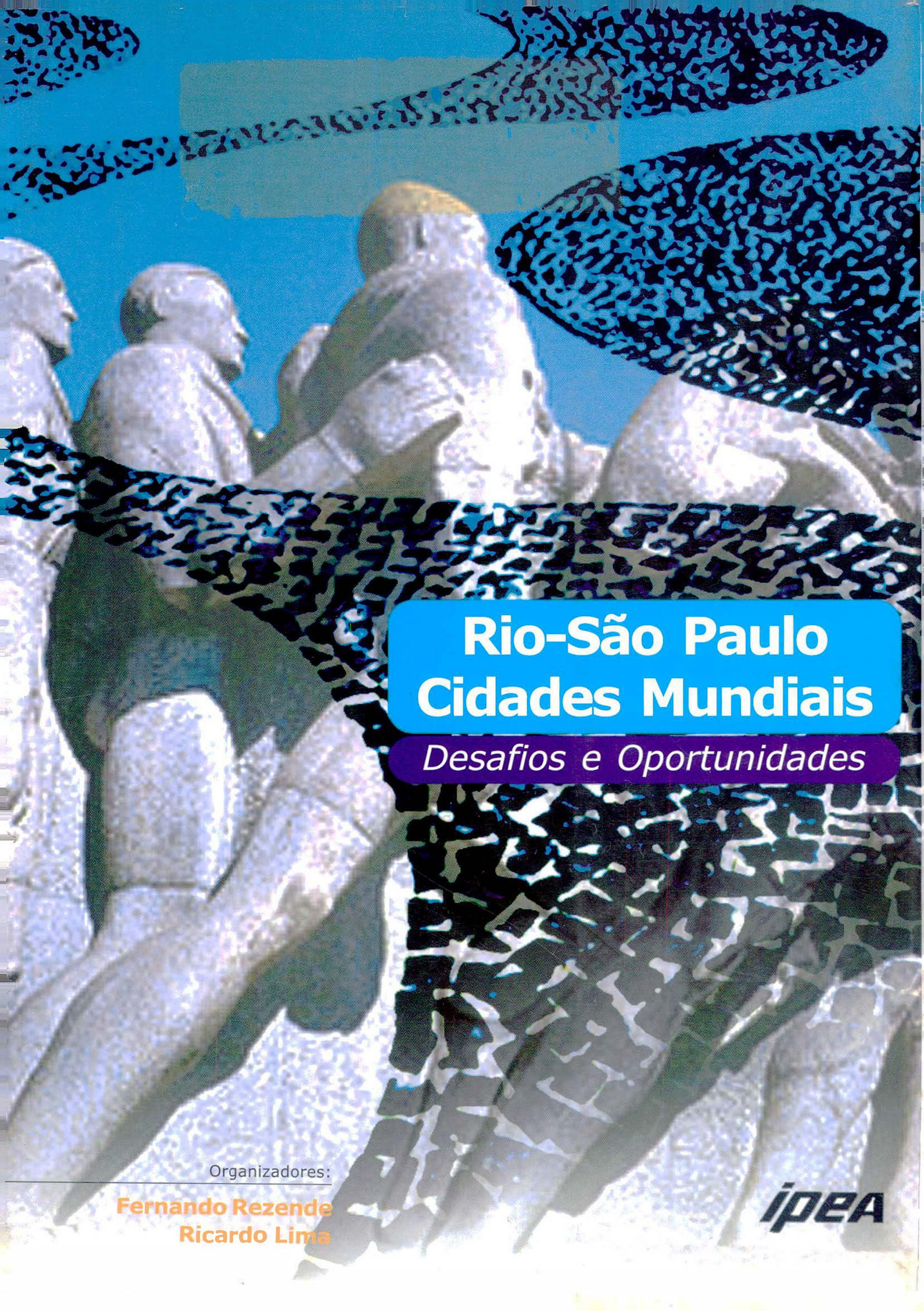


Rio-São Paulo Cidades Mundiais

Desafios e Oportunidades

Organizadores:

Fernando Rezende
Ricardo Lima

ipea

Na história econômica moderna, a importância das cidades na economia global sempre foi objeto de reconhecimento – como entroncamento de rotas de comércio, portas de acesso ao exterior, lugar de troca de idéias, concentração de conhecimento, estabelecimentos fabris, ou centros financeiros.

A maioria das grandes metrópoles existentes no mundo não preenche os requisitos necessários à sua inclusão no círculo das cidades mundiais. Destas, apenas Nova Iorque, Londres e Tóquio são atualmente consideradas cidades mundiais de primeira ordem, sem contestação, nos estudos que tratam do tema.

As chances de o Brasil abrigar a principal cidade mundial da América Latina são grandes. Sua economia é de longe a maior da região. Sua população é maior do que a de toda a parte sul do continente. Seus recursos naturais são abundantes e sua cultura é rica e variada. Não obstante esses aspectos positivos, há muitos problemas a superar.

A publicação deste livro pretende provocar uma ampla discussão sobre a importância de o Brasil vir a ocupar uma posição de destaque no conjunto das cidades e regiões urbanas que irão comandar as decisões de produção e de investimento nos primeiros séculos do próximo milênio.

Será possível reunir Rio de Janeiro e São Paulo em torno de um projeto comum?

Devidamente trabalhado, o projeto de formação da Região Urbana Global Rio-São Paulo tem tudo para ser exitoso.

Esta coletânea pretende contribuir para este objetivo, provocando dúvidas, questionamentos, críticas e, até mesmo, indignação.

Rio-São Paulo Cidades Mundiais

Desafios e Oportunidades

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

Rio-São Paulo Cidades Mundiais

Desafios e Oportunidades

Organizadores:

Fernando Rezende
Ricardo Lima

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Ministro
Martus Tavares
Secretário Executivo
Guilherme Dias

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA)
Presidente
Roberto Borges Martins
Diretoria
Eustáquio J. Reis
Gustavo Maia Gomes
Hubimaier Cantuária Santiago
Luis Fernando Tironi
Murilo Lôbo
Ricardo Paes de Barros

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e torna disponíveis, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir dos estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

A pesquisa que deu origem a este livro foi financiada pelo Projeto de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), que é dirigido pelo Comitê de Direção do Projeto (CDP), integrado por representantes da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e presidido pelo titular da SEDU.

O PMSS é executado pela Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP), vinculada ao IPEA. É parcialmente financiado pelo Banco Mundial, por intermédio do Contrato de Empréstimo BIRD 3442-BR, e tem o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, por meio do Projeto PNUD BRA/92/028.

IPEA: SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10º andar, Brasília, DF, CEP 70076-900. Fone: (61) 315-5374; fax: (61) 315-5314. E-mail: editbsb@ipea.gov.br Home page: http://www.ipea.gov.br
Serviço Editorial: Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14º andar, Rio de Janeiro – RJ: CEP 20020-010. Fone: (21) 212-1140; fax: (21) 220-5533. E-mail: editrj@IPEA.gov.br

Rio – São Paulo, Cidades Mundiais
Organizadores: Fernando Rezende e Ricardo Lima
Capa: Bertoni
Projeto gráfico e diagramação: Usha Velasco
Coordenação: Valéria de Velasco
Copy desk: Coordenação Editorial do IPEA - Marco Aurélio Dias Pires, coordenador.
Revisão: Ângela Bastos.
Produção editorial e arte-final: Vila Velasco Comunicação, SCLN 107, bl. B, s. 101 - Brasília-DF - 70.743-520. E-mail: vila.velasco@apis.com.br

Rio – São Paulo cidades mundiais: desafios e oportunidades/Fernando Rezende, Ricardo Lima (organizadores). – Brasília: IPEA, 1999.

280 p.

1. Cidades mundiais 2. Globalização 3. Rio de Janeiro 4. São Paulo I. Rezende, Fernando II. Lima, Ricardo III. IPEA.

CDD 711.43

Sumário

APRESENTAÇÃO
Roberto Borges Martins e Gustavo Maia Gomes 7

INTRODUÇÃO
Fernando Rezende e Ricardo Lima 9

PARTE 1
A Região Urbana Rio-São Paulo: Caracterização
Roberto Cavalcanti de Albuquerque 17

Política Urbana para as Cidades Globais:
Rio de Janeiro e São Paulo
Marlene Fernandes 75

A Reestruturação Produtiva do Rio e São Paulo e
a Viabilidade das Cidades Mundiais Brasileiras
Hamilton C. Tolosa 91

PARTE 2
As Áreas Metropolitanas do Rio e de São Paulo:
Uma Análise de suas Infra-Estruturas
Thompson A. Andrade e Rodrigo Valente Serra 117

Região Urbana Global Rio-São Paulo:
Condicionantes Ambientais de Competitividade
Paulo P. de Gusmão 153

O Financiamento das Cidades Mundiais Brasileiras
Fernando Rezende e Maria da Conceição Silva 173

PARTE 3
Uma Política Urbana para as Cidades Mundiais Brasileiras
Fernando Rezende e Affonso Accorsi 211

A Importância da Ação Urbanística e da Legislação Urbana
para o Rio e São Paulo no Contexto das Cidades Mundiais
Rachel Coutinho Marques da Silva 235

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 269

Apresentação

Há dois anos, o IPEA vem desenvolvendo estudos em uma área relativamente nova no país: as cidades mundiais brasileiras. A iniciativa de pesquisar as possibilidades de algumas cidades da nação participarem do seleto grupo de metrópoles mundiais que abrigam importantes centros de decisão empresarial, financeira, tecnológica e cultural ocorreu num momento oportuno e partiu do próprio presidente do IPEA, à época, Fernando Rezende, um dos organizadores do livro que ora se apresenta.

As cidades mundiais são um fenômeno estreitamente relacionado com o processo de globalização e é extremamente oportuno estudá-lo num momento em que este se aprofunda e se consolida. E num contexto em que, nas mais diversas partes do mundo, há a preocupação de entendê-lo e de tomar medidas para minimizar seus efeitos negativos e maximizar os benefícios que possa trazer.

Fernando Rezende, seguindo a tradição do IPEA de se antecipar às demandas de propostas de políticas públicas nas diversas áreas da atuação governamental, definiu, junto com a Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos, pesquisa sobre a possibilidade de Rio e São Paulo, unidos, assumirem papel de maior relevo no seleto circuito das cidades mundiais do nosso planeta. Coube a Ricardo Lima, responsável pela área de política urbana do IPEA, coordenar o estudo, que contou com a participação dos especialistas que assinam os artigos integrantes deste livro. Foram também importantes para a realização do trabalho o Banco Mundial, que o financiou parcialmente, e o IBAM, que emprestou importante apoio logístico e técnico ao projeto.

O resultado, além do amplo material produzido nas diversas etapas do estudo, encontra-se neste volume que será, com certeza, um marco nas discussões sobre a inserção de nosso país e das nossas cidades na economia mundial: uma importante contribuição para encaminhar a solução de problemas econômicos, sociais, urbanos e ambientais das nossas maiores metrópoles; e um precioso conjunto de subsídios para políticas públicas nas áreas regional e urbana.

Roberto Borges Martins
Presidente do IPEA

Gustavo Maia Gomes
Diretor de Estudos Regionais e Urbanos do IPEA

Introdução

Na história econômica moderna, a importância das cidades na economia global sempre foi objeto de reconhecimento. Como entroncamento de rotas de comércio, portas de acesso ao exterior, lugar de troca de idéias, concentração de conhecimento, estabelecimentos fabris, ou centros financeiros, diferentes cidades assumiram posição de destaque em seus países e estenderam seu poder muito além das fronteiras nacionais.

Vantagens naturais, determinadas pela geografia, contribuíram para a primazia de algumas cidades européias durante o período de expansão do comércio com o Oriente. A posição privilegiada desfrutada por Veneza nas rotas terrestres de acesso aos mercados orientais ajudou a consolidar sua importância no período que precedeu os grandes descobrimentos e a expansão das rotas marítimas. No mesmo período, a peculiar localização geográfica de Constantinopla, hoje Istambul, determinou a sua importância como grande entreposto comercial e rota obrigatória para o Oriente, e a sua tomada pelos turcos, em 1453, desencadeou as grandes descobertas dos séculos XV e XVI. A partir daí, o porto adquiriu uma função estratégica, oferecendo a Amsterdã a oportunidade de assumir a liderança do comércio intercontinental. Cidades portuárias mantiveram seu prestígio e sua importância ao longo do tempo, mas a existência de um bom porto já não era atributo indispensável ao avanço da industrialização. Para isso, o ambiente institucional, caracterizado por uma total liberalização dos mercados, juntamente com a concentração de mão-de-obra qualificada, eram mais importantes. Uma nova cidade, a cidade industrial, surgia como foco de concentração de riquezas e irradiação do progresso. Londres, inicialmente, e a região da Nova Inglaterra, nos Estados Unidos, em seguida, protagonizaram esta nova espécie de cidade.

A urbanização detonada pela Revolução Industrial contribuiu para o surgimento de grandes cidades em todo o globo. Nem todas, entretanto, alcançaram posição de destaque no contexto internacional. Na periferia do capitalismo moderno, a concentração populacional nas grandes cidades resultou do efeito combinado de expulsão e atração de migrantes que provinham do meio rural tangidos por falta de oportunidades de trabalho e em busca de melhores condições de vida. Nesses países, entre eles o Brasil, as grandes cidades alcançaram expressão nacional sem terem adquirido representatividade internacional.

Na verdade, a maioria das grandes metrópoles existentes no mundo – já são mais de

duas dezenas as que têm hoje mais de cinco milhões de habitantes, e esse número continua crescendo: deverá alcançar três dezenas daqui a dez anos – não preenche os requisitos necessários à sua inclusão no círculo das *cidades mundiais*. Destas, apenas Nova Iorque, Londres e Tóquio são atualmente consideradas cidades mundiais de primeira ordem, sem contestação, nos estudos que tratam do tema. Outras cidades espalhadas em todos os continentes são relacionadas como cidades mundiais de hierarquia inferior, inclusive São Paulo. Apenas uma parcela das grandes metrópoles, portanto, pode aspirar a uma vaga nesta seleção.

O vestibular de acesso ao circuito das cidades mundiais requer uma intensa preparação. Os atributos naturais que contribuíram para a glória de algumas cidades no passado já não têm um papel decisivo. Tampouco a existência de uma grande massa de operários especializados é fundamental para a localização das atividades modernas que caracterizam as cidades mundiais. Elas exigem uma sofisticada infra-estrutura de serviços que dão apoio às instituições financeiras e a ramos altamente especializados da indústria e do comércio direcionados para o atendimento das demandas de consumidores exigentes. Serviços urbanos eficientes, ambiente agradável, intensa atividade cultural e variadas opções de entretenimento e lazer estão entre os fatores que pesam nas decisões de empresários e investidores com respeito à escolha de onde sediarem os seus negócios.

As exigências são muitas e a competição é acirrada. Em toda a parte, políticos e administradores se esforçam para mostrar ao mundo a excelência de suas cidades. O prêmio envolvido nesta competição não é o tradicional incremento no turismo, mas sim o reconhecimento da vocação para tornar-se um importante centro financeiro internacional, o lugar central de concentração das sedes regionais das grandes empresas transnacionais, um elo importante da rede de informações e de conhecimento que interliga a economia regional e a economia global. É preciso engenho e arte para ser bem-sucedido nessa competição.

As chances de o Brasil abrigar a principal cidade mundial da América Latina são grandes. Sua economia é de longe a maior da região. Sua população é maior do que a de toda a parte sul do continente. Seus recursos naturais são abundantes e sua cultura é rica e variada. Não obstante esses aspectos positivos, há muitos problemas a superar. Suas instituições são rígidas e ultrapassadas, a política é instável e movida mais por interesses particulares do que pelo interesse nacional, as desigualdades sociais são extremadas, a insegurança pessoal e coletiva é crescente e a confiança do cidadão no

governo está cada vez mais abalada. A solução desses problemas requer recursos de monta e reformas de grande envergadura, ambos difíceis, mas não impossíveis de serem conseguidos se pudermos construir uma forte ccoperação entre todos os interessados em superar os óbices apontados.

As duas principais cidades brasileiras com potencial de inserção no fechado círculo das cidades mundiais – São Paulo e Rio de Janeiro – detêm uma posição única no mundo estão situadas a pouco mais de quatrocentos quilômetros de distância uma da outra e conectadas por um eixo rodoviário que já apresenta sinais visíveis de conurbação. Essa vantagem natural pode e deve ser explorada mediante elaboração de um projeto comum de formação de uma região urbana global. Juntas, Rio e São Paulo multiplicam as chances individuais de assumirem posição de destaque na rede de cidades mundiais.

As chances de o Brasil abrigar a principal cidade mundial da América Latina são grandes. Sua economia é de longe a maior da região. Sua população é maior do que a de toda a parte sul do continente. Seus recursos naturais são abundantes e sua cultura é rica e variada.

A proposta de formação de uma região urbana global, mediante aproveitamento das vantagens comparativas das duas cidades e consolidação das atividades que já se desenvolvem na suas imediações, sustenta-se na possibilidade de reduzir as necessidades de reestruturação produtiva por meio da especialização, de mobilizar os recursos necessários para modernizar as infra-estruturas e os serviços urbanos mediante a cooperação e de construir um projeto polítco de âmbito nacional capaz de viabilizar as mudanças institucionais necessárias. Embora o livro discuta a caracterização e a viabilidade da Região Urbana Global Rio-São Paulo, esta proposta pretende muito mais discutir as possibilidades de Rio e São Paulo virem a se consolidar como cidades mundiais por meio de ações cooperativas do que definir e delimitar, de forma rígida, o que seria a região urbana global brasileira.

Os aspectos institucionais têm um papel decisivo para a viabilidade de um projeto de formação da região urbana global. A rivalidade que marcou a história das duas cidades pode servir como pretexto para afastar a possibilidade de um entendimento centrado na exploração das vantagens da união e da cooperação, mas o real obstáculo à construção de um projeto comum está na rigidez institucional e nas mutantes relações políticas que se verificam na Federação. Prefeitos das grandes cidades entram em choque freqüentemente com os governadores dos respectivos estados com respeito ao grau de influência que cada um exerce no espaço metropolitano. Por seu turno, a atuação do governo federal nem sempre se dá a partir de uma visão não-comprometida com os interesses locais.

A visão estratégica da importância para o país de um projeto de construção da região

urbana global é essencial para o sucesso da proposta. Este não é um projeto que diz respeito apenas às cidades diretamente interessadas. Da mesma forma que ao longo da história as cidades desempenharam funções relevantes de ligação com os centros dinâmicos da economia mundial, elas continuam sendo responsáveis por esta função nesta nova fase da globalização. Dependendo do lugar que ocuparem na economia global, poderão ser elas apenas agentes passivos de recepção de produtos, valores e comportamentos, ou desempenhar um papel relevante como agentes de transformação da sociedade e de defesa dos interesses nacionais. A cidade mundial, ou a região urbana global, não atende apenas a seus próprios interesses. Recebe e transmite informações, conhecimentos, mercadorias e serviços, absorvendo e irradiando o resultado desse intercâmbio com o exterior para todo o país.

Os artigos reunidos nesta coletânea exploram várias das questões aqui referidas: as razões e os requerimentos para a formação e consolidação de uma região urbana global, abrangendo o espaço compreendido entre as duas cidades e as respectivas áreas imediatas de influência; as necessidades de reestruturação produtiva e a infra-estrutura necessária para que isso aconteça; as restrições ambientais, financeiras e institucionais que um projeto desta natureza enfrenta; e os aspectos urbanísticos que precisam ser considerados. Como se verá da leitura dos textos, será preciso construir uma forte vontade política para superar os inúmeros problemas apontados e avançar no rumo desejado. No entanto, o prêmio que pode ser alcançado é suficientemente valioso para estimular o abandono do imobilismo.

O tema cidades mundiais recém chegou ao Brasil, e sua discussão permanece restrita a círculos acadêmicos e governamentais. É necessário levar esse debate a setores mais amplos da sociedade. A publicação deste livro tem essa finalidade. Explorando diversas facetas do problema de uma forma acessível ao leitor não-especializado, ele pretende provocar uma ampla discussão sobre a importância de o Brasil vir a ocupar uma posição de destaque no conjunto das cidades e regiões urbanas que irão comandar as decisões de produção e de investimento nos primeiros séculos do próximo milênio.

Será possível reunir Rio e São Paulo em torno de um projeto comum? Por mais ambiciosa que essa possibilidade possa parecer, importa chamar a atenção para as experiências de união que vêm sendo empreendidas no mundo para enfrentar com chances de sucesso os desafios da globalização. Se França e Alemanha foram capazes de pôr de lado seculares antagonismos e de apagar as feridas de sangrentas

guerras para liderarem o bem-sucedido projeto de formação da União Européia e, aqui nesta parte do mundo, Brasil e Argentina conseguiram avançar na consolidação do MERCOSUL, por que seria impossível imaginar que duas cidades com a mesma história e cultura e com intensas relações pessoais e afetivas teriam grandes dificuldades para se unirem em torno de um projeto comum?

Devidamente trabalhado, o projeto de formação da Região Urbana Global Rio–São Paulo tem tudo para ser exitoso. Ele depende de serem aprofundados os estudos a respeito do entendimento das oportunidades e vantagens dessa união, da ampla discussão da proposta com todos os interessados, da convicção de sua importância para a região e para o país. Este livro pretende contribuir para o objetivo mencionado, provocando dúvidas, questionamentos, críticas e, até mesmo, indignação.

Fernando Rezende
Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (EBAP/FGV)

Ricardo Lima
Coordenador-Geral de Estudos Regionais e Urbanos do IPEA

Parte 1

A Região Urbana Rio–São Paulo: Caract

Roberto Cavalcanti de Albuquerque
Diretor Técnico do Instituto Nacional
de Altos Estudos, INAE – Fórum Nacional

Política Urbana para as Cidades Globais Rio de Janeiro e São Paulo

Marlene Fernandes
Assessora Internacional do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)

A Reestruturação Produtiva do Rio e São Paulo e a Viabilidade das Cidades Mundiais Brasileiras

Hamilton C. Tolosa
Professor de Mestrado em Econom
da Faculdade de Economia Cândid

A Região Urbana Rio – São Paulo: Caracterização

Roberto Cavalcanti de Albuquerque
Diretor Técnico do Instituto Nacional de Altos Estudos, INAE–Fórum Nacional.

SUMÁRIO

I Introdução
I.1 A Região Urbana Global Rio–São Paulo
II Condições de Viabilidade e Razões para Integração
II.1 Viabilidade da Região Urbana Global Rio–São Paulo
II.2 A RUG Brasileira: Razões e Caminhos da Integração
Anexo 1
Anexo 2

O autor agradece a importante colaboração recebida na elaboração e análise da base de dados utilizada na primeira seção deste estudo, bem como na construção dos indicadores utilizados, dos economistas Maria da Piedade de Morais e Alexandre Lemgruber. Agradece ainda o apoio de Jorge Morandi (computação numérica e gráfica), Mário Duarte (elaboração e arte-final dos mapas), bem como o permanente estímulo recebido de Ricardo Lima. Versão preliminar, mais detalhada, da segunda seção deste documento recebeu valiosas sugestões de Affonso Junqueira Accorsi, Fernando Rezende, Hamilton Tolosa, Maria da Conceição Silva, Marlene Fernandes, Paulo Gusmão, Pedro Geiger, Rachel Coutinho Marques da Silva, Ricardo Lima, Rodrigo Serra e Thompson Andrade.

1. Introdução

A despeito da pouca atenção que os governos nacionais têm geralmente atribuído ao planejamento urbano nos últimos anos, o tema das cidades tem-se mantido presente na agenda dos organismos multilaterais de fomento ao desenvolvimento e continua a motivar ampla e rica reflexão acadêmica.

Nesses dois fóruns, uma das questões que mais vêm estimulando reflexão e debate diz respeito à forma peculiarmente dinâmica e ativa de inserção de algumas grandes cidades na globalização.

Essas metrópoles – as chamadas cidades globais ou mundiais – estão promovendo, essencialmente por intermédio de mecanismos de mercado e pelo uso intenso da telemática, o avanço da *mundialização*. Elas são os núcleos do processo, sem fronteiras, de acumulação e repartição da riqueza, desempenhando funções de centros financeiros, sedes de grandes corporações, bases das complexas redes de serviços modernos em que se apóiam as transações globais. Situam-se no topo de um sistema mundial de cidades em formação, e atuam, para organizá-lo, como quartéis de comando, pólos de disseminação e centrais de controle do processo de globalização, comutando, em escala planetária, suas decisões, impulsos e restrições.

O conceito de cidades mundiais emergiu em meados da década passada [Friedmann, 1986] como marco analítico para a investigação das transformações, associadas à mundialização, pelas quais vinham passando algumas das grandes aglomerações humanas. Esse conceito impôs-se gradualmente, à medida que ganhou mais visibilidade e foi-se consolidando e tornando irreversível o processo de globalização. Embora ainda impreciso, ele vem sendo aplicado sem maior hesitação a Nova Iorque, Tóquio e Londres [Sassen, 1991] – e atribuído, embora com menor grau de consenso, a metrópoles como Paris, Frankfurt, Los Angeles, Cingapura, Hong Kong, Miami, Cidade do México, São Paulo, Bombaim, além de outras.

É natural que estejam surgindo em toda parte candidaturas, mais ou menos plausíveis, a esse patamar privilegiado na hierarquia da rede mundial de cidades em formação.

O Perfil das Cidades Mundiais

Para identificar os papéis que as cidades mundiais vêm desempenhando, importa compreender a natureza de dois fenômenos de grandes implicações econômicas, políticas e socioculturais, que estão transformando o mundo contemporâneo: a globalização e a macrorregionalização.

O processo de globalização, conduzido pelas forças do mercado – um ordenador invisível, com regras sem paternidade, impostas pelos fatos, quase como leis da natureza [Gorz, 1997; Dunning,1993] –, tem como atores as empresas transnacionais e o capital financeiro mundializado.

As empresas transnacionais são metamorfoses das multinacionais dos anos 60 e 70, que se instalavam em outros países para atender a demandas internas quase sempre defendidas por fortes barreiras às importações.

Com a crescente liberalização dos mercados de bens, serviços e capitais – que as próprias transnacionais fomentam e de que são beneficiárias –, as transnacionais vêm passando por profundo e contínuo processo de reestruturação produtiva, fusões e alianças, e estão se configurando como estratégias empresariais planetárias. Para obter e assegurar a competitividade imprescindível à hegemonia no mercado mundializado, elas se apóiam: na produção e domínio de tecnologias de ponta; em modelos informatizados de gestão, inclusive à distância; no acesso fácil aos mercados financeiro e de capitais; e no apelo de marcas e nomes de prestígio, sustentadas por mídia globalizada. Pouco importa onde se situam suas sedes e postos de comandos: de qualquer lugar, as transnacionais coordenam redes mundiais de fornecedores, plantas de montagem e cadeias de vendas, dispersas por muitos países, segundo critérios de localização e regionalização que livremente estabelecem.

O capital financeiro é o agente mais ágil da globalização. Seu movimento alcança hoje cifras da ordem de US$ 300 trilhões anuais. Anônimo e desterritorializado, ele se desloca mercurialmente pelo mundo, nas asas da telemática, em incessante busca de maiores interesses. A instantânea fluidez e o desimpedido movimento são vitais à sua multiplicação. Para especular, o capital rejeita regras, ignora fronteiras. Foge, arisco, ante o menor sinal de cerceamento ou quando pressente riscos maiores. Migra, célere, se vislumbra melhores oportunidades de lucro.

A maior implicação política da globalização é a emergência de uma nova relação de forças que vem favorecendo as empresas transnacionais e o capital mundializado, em detrimento do poder detido pelos estados nacionais.

A macrorregionalização, por seu turno, configura-se como iniciativa política dos Estados-Nações – que, malgrado debilitados em seu império, continuam sendo atores globais relevantes –, voltada à organização de blocos econômicos regionais: a União Européia, mais antiga e institucionalmente mais avançada; e a NAFTA, o Bloco do Pacífico, o MERCOSUL, a ALCA, mais recentes, em estágios e com formas diferenciadas de estruturação.

Compatíveis com a globalização, esses blocos configuram mercados ampliados pela integração das economias de seus países-membros, distintos graus de coordenação macroeconômica e de políticas de investimentos – e, portanto, transferências de lealdades e cessões negociadas de soberania dos níveis nacionais para os macrorregionais.

Subjaz a esses dois processos ideologia, de matiz liberal, que postula menos Estado e mais mercado na economia e na sociedade. Ou seja, trata-se de substituir, o quanto possível, um ordenador econômico-social demasiado explícito, pesadamente burocrático, voluntarista, pouco efetivo e em crise, por um outro gestor, invisível, descomplicado, impessoal, de maior eficácia e mundialmente triunfante.

Liberalização e privatização são, em decorrência, as palavras de ordem, com valor de signos que, no código comunicacional da ideologia dominante, já contêm implícita a afirmação de que o Estado se tornou excessivo e ineficaz, e o mercado é a solução. Estão ambas intimamente associadas à abertura de países de economias outrora protegidas para os mercados macrorregional e global, o que demanda dos governos nacionais rigorosa disciplina macroeconômica e impõe, aos aparelhos produtivos de cada país, ampla e acelerada reestruturação, voltada para a competitividade.

As chamadas cidades globais ou mundiais estão promovendo, essencialmente por intermédio de mecanismos de mercado e pelo uso intenso da telemática, o avanço da mundialização. Elas são os núcleos do processo, sem fronteiras, de acumulação e repartição da riqueza.

Para que possam exercer funções de comando, disseminação e controle do processo de globalização – atuando, ademais, como núcleos de comutação de seus impulsos para as redes urbanas macrorregional e nacional –, as cidades mundiais devem ser dotadas, de modo sustentável, de um conjunto de condições para atender às demandas dos agentes econômicos da globalização e aos comandos concertados na arquitetura política dos blocos regionais.

A primeira delas é a centralidade. Torna-se essencial que as cidades mundiais estejam localizadas nos núcleos densos de economias nacionais que, além de terem grande porte, estejam se inserindo dinamicamente no processo de globalização. Ou seja, é imperioso que tais economias sejam mercados abertos, ensejando o livre fluxo internacional de pessoas, bens, capitais e serviços, operados a partir das cidades globais, assim como internacionalmente competitivas ou caminhando rapidamente para alcançar esse desígnio.

Como segunda condição, é preciso que o grau de vulnerabilidade econômica e os riscos sociopolíticos dos países que abrigam tais cidades sejam considerados baixos pelos padrões internacionais. Isso significa, de uma parte, que, em benefício da garantia dos negócios, seus fundamentos macroeconômicos devem ser saudáveis – ou pelo menos estar avançando clara e persistentemente nessa direção. Esses fundamentos envolvem principalmente a estabilidade econômica *lato sensu* (não apenas de preços, mas também das regras de funcionamento do mercado) e o equilíbrio das contas públicas e externas ou seu adequado financiamento. Significa ainda, de outra parte, que os padrões da ordem pública ou seu progresso, os níveis de desigualdade e pobreza ou sua atenuação, o baixo potencial de conflito na sociedade ou sua arbitragem e controle eficazes, a solidez da organização política (preferencialmente de feições democrático-liberais) ou seus avanços, e os cuidados com o meio ambiente devem sinalizar para a paz social, a segurança institucional e a sustentabilidade do desenvolvimento.

Como terceira condição, considerada a dimensão propriamente urbana – ou seja, vistas as cidades mundiais em seus atributos e requisitos –, é preciso atentar para seu porte, demográfico ou econômico, embora não se postule necessariamente para elas a estatura de uma megacidade [Barkin *et alii*, 1996]. Além disso, faz-se necessário que a infra-estrutura e os serviços urbanos básicos (energia, transportes, comunicações, saneamento, saúde, educação, cultura, lazer) propiciem as condições para o desenvolvimento, em bases competitivas, de novas atividades produtivas, entre elas as redes, fortemente interligadas, de indústrias intensivas em altas tecnologias e os chamados serviços modernos – mercados financeiro e de capitais; informática-telemática; centros de pesquisa e desenvolvimento; mídia e publicidade; universidades e institutos de altos estudos; serviços médico-hospitalares; e consultorias econômico-financeiras em gestão de negócios, direito, contabilidade, além de toda uma gama de outras atividades profissionais especializadas, principalmente as de apoio à iniciativa empresarial. Importam igualmente a qualidade de vida, a higidez do meio ambiente e as amenidades urbanas disponíveis para a nova classe de habitantes, nativos ou transnacionais, que vai ocupar essas cidades e viabilizá-las como centros de transações globais.

Por último, vale notar que a essência das regiões urbanas globais talvez esteja menos

nesses atributos e requisitos e mais nas relações que se estabelecem entre si em escala mundial, por meio de uma densa trama de comunicações envolvendo uma multiplicidade de instituições que as interliga via complexas parcerias e exclusivas *ententes* estratégicas, assim como nos vínculos que as interligam e vinculam às redes urbanas macrorregionais ou nacionais que lideram e promovem.

Nesses dois espaços interurbanos privilegiados – *espaços de fluxos* [Castells, 1989] – circulam, por largos corredores de transporte e complexas redes comunicacionais, pessoas, bens, serviços, capitais, informação, conhecimento, inovação, cultura – enfim, renda e riqueza.

É justamente esse estreito e intenso inter-relacionamento que torna o conjunto das cidades mundiais dependente de contingências econômico-financeiras vividas por uma ou mais delas, cujos efeitos, positivos ou negativos, se propagam velozmente para as demais, potencializando reações encadeadas, circulares, recorrentes.

É essencial que as cidades mundiais estejam localizadas nos núcleos densos de economias nacionais que estejam se inserindo dinamicamente no processo de globalização. É imperioso que tais economias sejam mercados abertos, ensejando o livre fluxo internacional de pessoas, bens, capitais e serviços.

Isto não significa que as cidades mundiais estejam sendo desconectadas de suas bases econômicas originárias, sejam metropolitanas, nacionais ou macrorregionais, e deixem de refletir suas virtualidades e vicissitudes e passem a inserir-se em um circuito exclusivo e fechado, embora de extensão planetária. Significa, ao contrário, que elas, se posicionando nas interfaces entre a economia globalizada e os mercados local, regional, nacional e macrorregional, atuam como elos de transmissão e fontes de irradiação de pulsões econômicas e financeiras surgidas em qualquer parte.

Como a globalização não é apenas um processo econômico, as cidades mundiais também comutam, reverberam e ampliam, globalmente e em suas áreas de influência mais imediata, inovações sociais, modismos políticos e movimentos culturais.

Além disso, os complexos conjuntos de novas atividades, que hoje singularizam certas aglomerações urbanas como cidades globais não se inserem na forma de enclaves autárquicos, insulados e intransitivos. Eles se interligam fortemente e se mesclam intimamente, tanto no interior dessas metrópoles quanto nas regiões que constituem seu entorno e nos países que as abrigam.

As formas e a extensão dessas interações, bem como seus reflexos sobre as estruturas econômico-sociais das regiões urbanas globais, contudo, apresentam configurações que vêm variando de caso a caso e ao longo do tempo, dificultando generalizações e prognósticos.

Com efeito, a tese de que as cidades mundiais se tornaram sedes dos quartéis-generais dos grupos transnacionais [Friedmann, 1986] está sendo contestada por vários estudos empíricos. Nas maiores cidades dos EUA (Nova Iorque, Los Angeles, Chicago), o número desses postos de comando tem decrescido, chegando mesmo a constituir um componente pouco relevante de suas economias, embora venham crescentemente se valendo da rede de serviços avançados que está conferindo um novo dinamismo a essas cidades [Sassen, 1994].

Contudo, a hipótese segundo a qual essas cidades estão sofrendo processo de desindustrialização à medida que se tornam centros de serviços modernos (sobretudo financeiros), freqüentemente desposada [Sassen, 1991], poderia aplicar-se a Nova Iorque e Londres apenas se forem considerados os seus núcleos urbanos centrais, que apresentam características de cidades *pós-industriais*. Nas periferias das duas cidades, porém, ainda hoje se desenvolvem importantes redes de novas indústrias, modernas, flexí-

veis e interdependentes. Já em Tóquio, as manufaturas permanecem forças econômicas determinantes em seu espaço urbano central [Mollenkopf, 1993], sugerindo que os grandes grupos empresariais japoneses continuam optando por maior contigüidade espacial nas atividades de comando, produção, pesquisa e desenvolvimento e outros serviços altamente especializados. Na Califórnia, embora forças centrífugas tenham determinado fenômenos de concentrações industriais intensivas em tecnologia fora das grandes cidades (como o Silicon Valley e Orange County), a trama de interligações desses complexos com a base de serviços corporativos de Los Angeles e São Francisco permanece muito intensa [Scott, 1990].

A polarização social ameaça as cidades mundiais. Há evidências de que o desemprego, as desigualdades sociais e a pobreza têm revelado tendência para agravar-se no bojo de sua inserção no processo de globalização e das transformações produtivas.

Apesar de tal diversidade de padrões de transformação, torna-se hoje visível que as cidades que servem de nós do processo de globalização vão escapar do declínio a que, há alguns anos, pareciam condenadas. As que ainda retêm em seus espaços propriamente urbanos centrais importante e competitiva base industrial poderão eventualmente prescindir de áreas industrializadas complementares, situadas em seu entorno. Entretanto, as cidades que concentram em seus núcleos atividades dominantemente terciárias e quaternárias avançadas poderão transformá-las nas molas de seu crescimento e na força motriz de novo surto, delas derivado, de ndustrialização em suas áreas periféricas, ou mesmo em cidades secundárias distantes, integrantes dos sistemas urbanos regional ou nacional que comandam. No espaço de fluxos, estruturado por redes desterritorializadas de teleinformação que interligam, de modo flexível e variável, produtores, mercados, cidades, a contigüidade, embora ainda relevante, não determina necessariamente a escolha dos lugares que abrigam fatos econômicos interdependentes.

Esses exemplos de arranjos produtivos diferenciados recomendam, por um lado, que, ao invés de se persistir na distinção entre indústria e serviços modernos, valeria considerá-los como atividades integradas, tendo, em seu núcleo, o domínio do conhecimento e o eficaz processamento de informações, fatores condicionantes da eficácia e competitividade de todo o ciclo econômico: da produção à distribuição, consumo e *management* [Castells, 1989]. Por outro lado, sugerem que, ao invés de se tomarem as grandes cidades como unidades espaciais de análise de transformações econômicas que transbordam para seu entorno mais imediato, caberia considerar a região urbana mais ampla na qual elas realmente estão ocorrendo.

Quanto às transformações sociais e políticas das cidades mundiais, avulta, em primeiro lugar, a polarização social que as ameaça. Há evidências de que o desemprego, as desigualdades sociais e a pobreza têm revelado tendência para agravar-se no bojo de sua inserção no processo de globalização e das transformações produtivas decorrentes, ampliando o potencial de conflito e as tensões urbanas [Mollenkopf, 1993; Sassen, 1994].

Cabe também destaque para o pluralismo étnico e cultural que caracteriza essas cidades, pólos de atração de levas sucessivas de migrantes. Em alguns casos, estes estão constituindo o que Portes (1995) chama de *comunidades transnacionais*: grupos étnicos migrantes que se beneficiam dos diferenciais de preços de certos produtos entre seus países de origem e de destino para desenvolver negócios de importação e exportação, muitas vezes informais ou conduzidos por pequenas em-

presas. Esse fenômeno, se contribui para a diversidade e a internacionalização, também tem gerado discriminação e marginalidade [Mollenkopf, 1983].

Ademais, é relevante registrar que a apatia, desinteresse ou impotência de muitos governos nacionais os têm impedido de atuar, por meio de políticas públicas eficazes, para atenuar esse quadro socialmente grave – inclusive compensando os efeitos negativos da globalização –, assim transferindo o ônus dessa tarefa aos governos subnacionais, muitos deles desprovidos dos meios para enfrentá-los.

Observe-se ainda que, ante o recuo, tanto dos governos nacionais quanto dos subnacionais, de atuar como provedores diretos de investimentos em infra-estrutura econômica e incentivadores das atividades produtivas, abre-se um outro espaço de ação pública, também distanciado da lógica que preside as decisões orientadas pelo mercado, que somente poderá ser preenchido pela cooperação entre esses governos – principalmente os subnacionais –, a iniciativa empresarial e a comunidade.

Regiões Urbanas Globais

Conforme anteriormente sugerido, a globalização e as novas tecnologias da informação de que ela se serve vêm tornando crescentemente problemática a delimitação das regiões e cidades, que outrora se pautava por geometrias mais rígidas e conceitos mais estáveis (como os de homogeneidade e conurbação) e está hoje submetida a configurações variáveis e categorias analíticas ainda difusas.

O estudo inscrito nesta coletânea propõe visualizar o Rio de Janeiro e São Paulo como duas metrópoles geminadas, integrando uma única e complexa região urbana, a qual teria muito mais chances de desempenhar, na América do Sul, as exigentes funções de cidade mundial do que São Paulo ou o Rio considerados isoladamente. Utilizou-se, para nominá-la, a expressão *Região Urbana Global Rio–São Paulo*, logo apelidada de RUG Rio–São Paulo, por brevidade.

Expressão semelhante já fora utilizada, em 1996, na literatura em língua inglesa sobre o assunto: *global city regions* [Barkin *et alii*, 1996], embora sem pretensão de maior acuidade conceitual.

Em nota produzida para o IPEA no âmbito dos estudos sobre Rio e São Paulo como cidades mundiais, intitulada *A categoria região/cidade global*, Pedro Geiger discute recente trabalho de Alan Scott, em que se conceitua a *região/cidade global*, ou *global city-regions* [Fernandes, 1999].

Segundo Geiger, em uma visão abrangente que incorpora as mudanças que vêm ocorrendo mundialmente nos sistemas regional e urbano sob a égide do capitalismo flexível e da globalização (intensificação dos fluxos financeiros; investimentos industriais das empresas transnacionais em pequenas cidades nos entornos metropolitanos ou áreas satélites; e progressiva indistinção entre indústria e serviços intensivos em conhecimento, entre outras), cabe o conceito região/cidade global à medida que:

1. as cidades mundiais interligam-se entre si por intermédio de laços produzidos no setor terciário; mas *(a)* este terciário é parte de uma economia mais complexa, que compreen-

de os setores chamados diretamente produtivos; e *(b)* essas cidades estão inseridas em espaços regionais mais amplos, que se reestruturam e fornecem novos produtos, com novas tecnologias; e

2. tanto as cidades globais quanto seus espaços regionais passam pelas transformações induzidas pela globalização e pelo modo de capitalismo flexível, que engendram novas relações econômicas, sociais e políticas e novas formas de crescimento.

Para Geiger, configura-se atualmente, em torno do eixo Rio–São Paulo, uma região/cidade global que pode ser condição de viabilidade do MERCOSUL, juntamente com a que estaria em formação na Argentina, estendendo-se de Buenos Aires a Rosário e tendo Córdoba como satélite.

Cabe, pois, conclui Geiger, pensar na utilização da região/cidade global brasileira (ou, o que é o mesmo, da Região Urbana Global Rio–São Paulo, ou RUG brasileira) como instrumento de planejamento estratégico.

1.1. A Região Urbana Global Rio–São Paulo

A delimitação e a caracterização, para fins de planejamento estratégico, da Região Urbana Global Rio–São Paulo foram inicialmente feitas, em caráter exploratório, em documento encaminhado ao IPEA em fins de 1997 [Albuquerque, 1997].

Constituiu-se, então, em uma área de 42,7 mil km² (0,4% do território nacional), formada pelas mesorregiões Metropolitana do Rio de Janeiro, Sul Fluminense, Vale do Paraíba Paulista e Metropolitana de São Paulo, tais como definidas pelo IBGE. Sua população (1996) foi estimada em 31,2 milhões (cerca de 20% da brasileira); a densidade demográfica, em 730 habitantes por km²; e o PIB (1996), em US$ 228 bilhões.

No âmbito dos estudos empreendidos no projeto, foi inicialmente considerada, após consulta a especialistas, área mais ampla, formada pelas mesorregiões Baixadas, Metropolitana do Rio de Janeiro, Sul Fluminense, Campinas (parte), Litoral Sul Paulista (parte), Macrometropolitana Paulista (parte), Metropolitana de São Paulo e Vale do Paraíba Paulista, para a qual foi levantado, em nível municipal, um conjunto sistematizado de indicadores geodemográficos e econômico-sociais.

Esses indicadores orientaram a delimitação afinal adotada, que se pautou por critérios que levaram em conta, *em nível municipal*, o grau de urbanização, a importância das atividades produtivas urbanas e sua pertinência para a configuração de região urbana global e o grau de interação com os dois macropólos regionais: Rio de Janeiro e São Paulo.

Caracterização geral

A Região Urbana Global Rio–São Paulo, constituída por 155 municípios (47 do estado do Rio de Janeiro e 108 do estado de São Paulo), ocupa área de 47,4 mil km², correspondentes a 0,6% do território do país. Desse total, 16,9 mil km² (35,7%) estão no estado do Rio de Janeiro e 30,5 mil km² (64,3%) no estado de São Paulo.

A população da RUG Rio–São Paulo (34,1 milhões em 1996) corresponde a quase 22% da população brasileira e seu crescimento vem reduzindo-se rapidamente nas últimas décadas, tendo sido, em média, de 1,1% anual entre 1991 e 1996. A densidade demográfica é elevada: 719 habitantes por km² (apenas 18, no caso do Brasil).

A RUG Rio–São Paulo é uma região intensamente urbanizada, com as cidades abrigando (1996) 31,9 milhões de habitantes, 97% de sua população total e 30% da população urbana brasileira (o grau de urbanização do país foi, nesse mesmo ano, de 78%).

O PIB da região, estimado em US$ 280,3 bilhões (dados para 1993, em dólares de 1997), correspondeu a 35% do brasileiro. O PIB urbano (indústria mais serviços) representou mais de 99% do PIB total. O PIB da indústria correspondeu a 35%, e o PIB de serviços, a 65% do PIB urbano. A participação do comércio nos serviços foi de menos de 9%.

A RUG brasileira já é, portanto, uma economia urbana na qual preponderam as atividades terciárias e quaternárias, embora dotada de importante base industrial.

O PIB *per capita* da região, de US$ 8,2 mil (1993), é superior em mais de 40% ao brasileiro, permitindo que se coloque a RUG Rio–São Paulo no limiar das regiões urbanas mundiais de alto desenvolvimento.

O PIB *per capita* urbano é de US$ 8,4 mil (1993); o PIB *per capita* industrial, de US$ 2,9 mil; e o de serviços, US$ 5,5 mil.

O Índice de Desenvolvimento Humano, de 0,778 (1991), situa a região, por esse critério alternativo, entre as de médio-alto desenvolvimento.

As tabelas 1 e 2 incluem no Anexo 2 esses dados e apresentam a espacialização adotada neste estudo para a RUG Rio–São Paulo, que a desdobra nas seguintes duas sub-regiões e dez áreas (ver mapa I):

I – Macroeixo Rio–São Paulo
- Região Metropolitana do Rio de Janeiro
- Vale do Paraíba Fluminense
- Vale do Paraíba Paulista
- Pólo de São José dos Campos
- Região Metropolitana de São Paulo

II – Áreas Complementares
- Região dos Lagos
- Região Serrana
- Litoral Sul Fluminense
- Litoral Paulista
- Pólo de Campinas

Cabe examinar brevemente cada uma delas, o que pode ser facilitado com o auxílio das tabelas 1 e 2 do Anexo 2 e dos mapas II a VII, adiante.

Macroeixo Rio–São Paulo

O Macroeixo Rio–São Paulo é a sub-região central da região urbana global brasileira. Estruturado por dois vetores, a BR-116 e o rio Paraíba do Sul, e bipolarizado pelas cidades-municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, é o principal e mais denso eixo de desenvolvimento do país.[1]

Sua área, de 32,2 mil km² (ver tabela 1 no Anexo 2), corresponde a 68% da região urbana global; a população, de 29,1 milhões, equivale a 85%; e o PIB (ver tabela 2 no Anexo 2), de US$ 242,2 bilhões, a 86%.

O macroeixo é, portanto, em relação à região que estrutura, mais denso demográfica e economicamente, mas nele é menor a participação do PIB industrial na formação da renda urbana e maior a participação dos serviços (ver tabela 2 no Anexo 2).

Isto se deve em grande medida à inclusão, no macroeixo, das regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, embora seus segmentos não-metropolitanos, paulista e fluminense, configurando espaço virtualmente conurbado e de características mais urbano-industriais, também apresentem elevados níveis de ocupação populacional e produtiva.

A São Paulo metropolitana tem 16,6 milhões de habitantes, o que corresponde a 48% da RUG, e recentemente apresentou crescimento demográfico superior a esta. Seu PIB total foi, em 1993, de US$ 143,2 bilhões (51% da RUG), com o PIB urbano equivalendo a 99,8% do PIB total. A participação da indústria no PIB são-paulino é relativamente elevada, sobretudo se comparada com a do Rio metropolitano: 32% e 22%, respectivamente.

No município de São Paulo, porém, a indústria respondia, em 1993, por apenas 19% do PIB urbano; o comércio, por 7%; e os demais serviços, por 64% (ver anexo), o que confere à cidade o *status* de pólo de serviços.

O Rio de Janeiro metropolitano, com 10,1 milhões de habitantes, apresentou, entre 1991 e 1996, baixo crescimento demográfico (0,63% anuais) e exibe taxa de urbanização de 99,2%, bem mais elevada do que a da metrópole paulista (96,5%). O PIB metropolitano, de US$ 78 bilhões (1993), está muito mais concentrado no município do Rio de Janeiro, que detém 82% deste (esse percentual é, no caso de São Paulo, de 69%), evidenciando o relativo vazio econômico das áreas periféricas da metrópole fluminense. O IDH metropolitano, de 0,758, sensivelmente abaixo da média obtida para a RUG, reflete os problemas sociais que afligem mais intensamente o Rio, quando confrontado com São Paulo.

O segmento paulista do Macroeixo Rio–São Paulo é formado pelo pólo de São José dos Campos (população: 1,143 mil; PIB, US$ 10,5 bilhões; PIB *per capita*, US$ 9,2 mil,

---

[1] *O eixo São Paulo constou da proposta de Política Nacional de Desenvolvimento Urbano formulada no II PND (1975-1979), aprovado pelo Congresso Nacional. No detalhamento dessa política, referendada pelo presidente Geisel no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico, utilizou-se a expressão Macroeixo Rio–São Paulo e foram propostas as diretrizes para seu desenvolvimento mais equilibrado. Note-se, contudo, que ela, embora reminiscente dos anos 70, não tem a conotação de, aqui, retornar-se a conceitos de espacialidades rígidas, homogêneas, unidimensionais, que dominaram, no passado, a geografia econômica. Pretende-se apenas ressaltar que a proposta de integração do planejamento e das ações de desenvolvimento nessa vital região – que agora se retoma, em outras bases – remonta a mais de duas décadas.*

acima da média da RUG e superior ao de São Paulo metropolitano), região de grande concentração industrial, e pelo Vale do Paraíba Paulista (população, 416 mil; PIB, US$ 2,1 bilhões; PIB *per capita*, US$ 5,2 mil, o mais baixo das áreas que integram o macroeixo). A área é polarizada por Guaratinguetá, tem baixa densidade econômica e bom potencial para o lazer e o turismo (antigas sedes de fazendas de café, Parque Nacional da Serra da Bocaina).

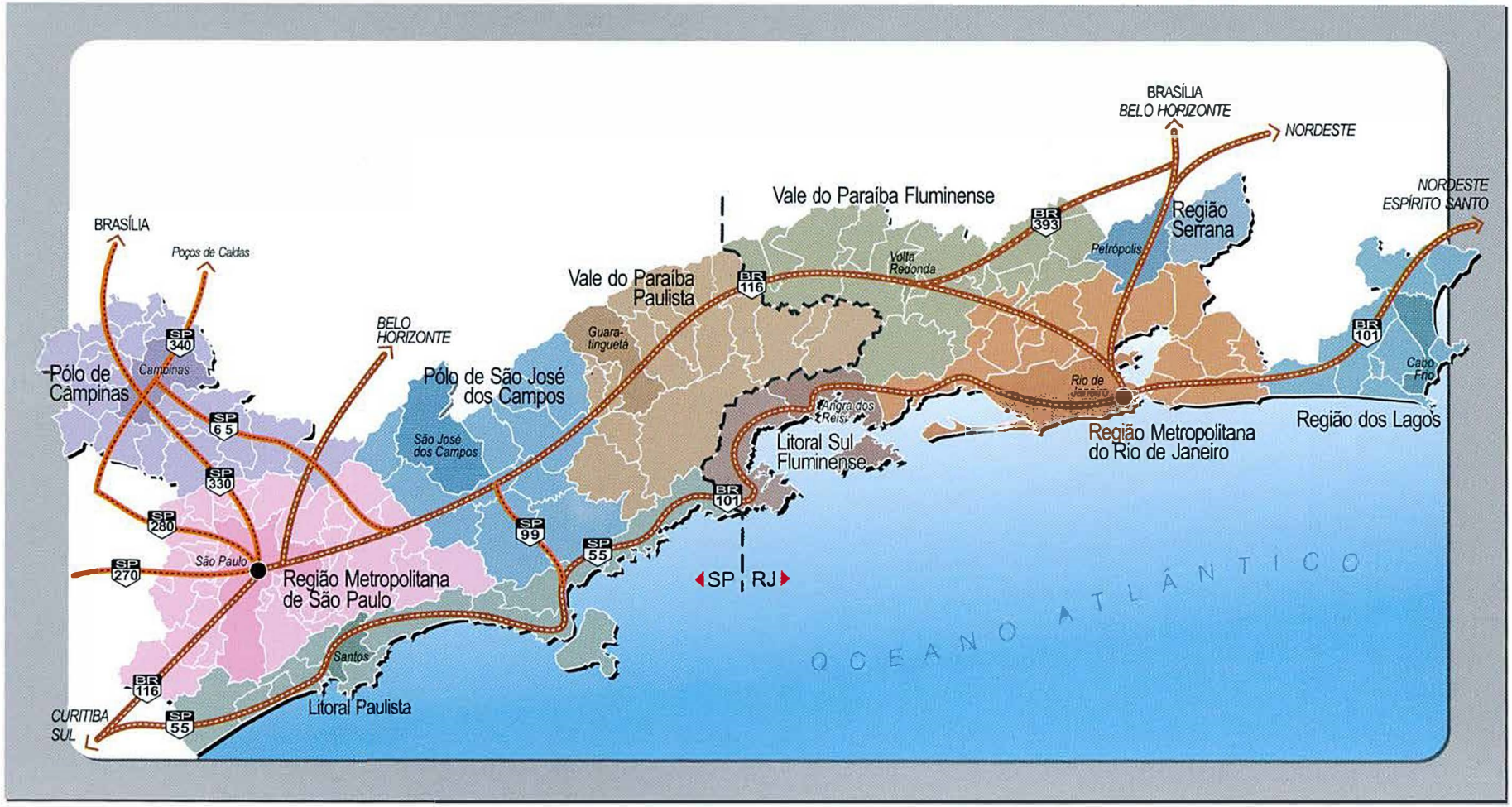
O segmento do eixo no Rio de Janeiro é formado pelo Vale do Paraíba Fluminense, polarizado por Volta Redonda–Barra Mansa, onde se concentra a atividade econômica (79% do PIB da área). A população do Vale é de 774 mil habitantes; o PIB, de US$ 8,3 bilhões; e o PIB *per capita*, de US$ 10,7 mil, o mais elevado das dez áreas em que se repartiu a RUG – reflexo, sobretudo, do importante produto industrial de Volta Redonda, que eleva a participação da indústria no PIB urbano da área para 71%. Situa-se nessa área, ao longo do Vale do Rio Paraíba do Sul, importante região turística, com destaque para as velhas sedes de fazendas de café na área de influência de Vassouras e o Parque Nacional de Itatiaia.

MAPA I

REGIÃO URBANA GLOBAL RIO-SÃO PAULO

Áreas e Principais Ligações Rodoviárias

Fonte: Ver texto



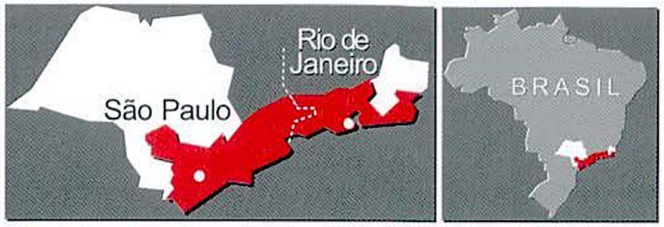
MAPA II

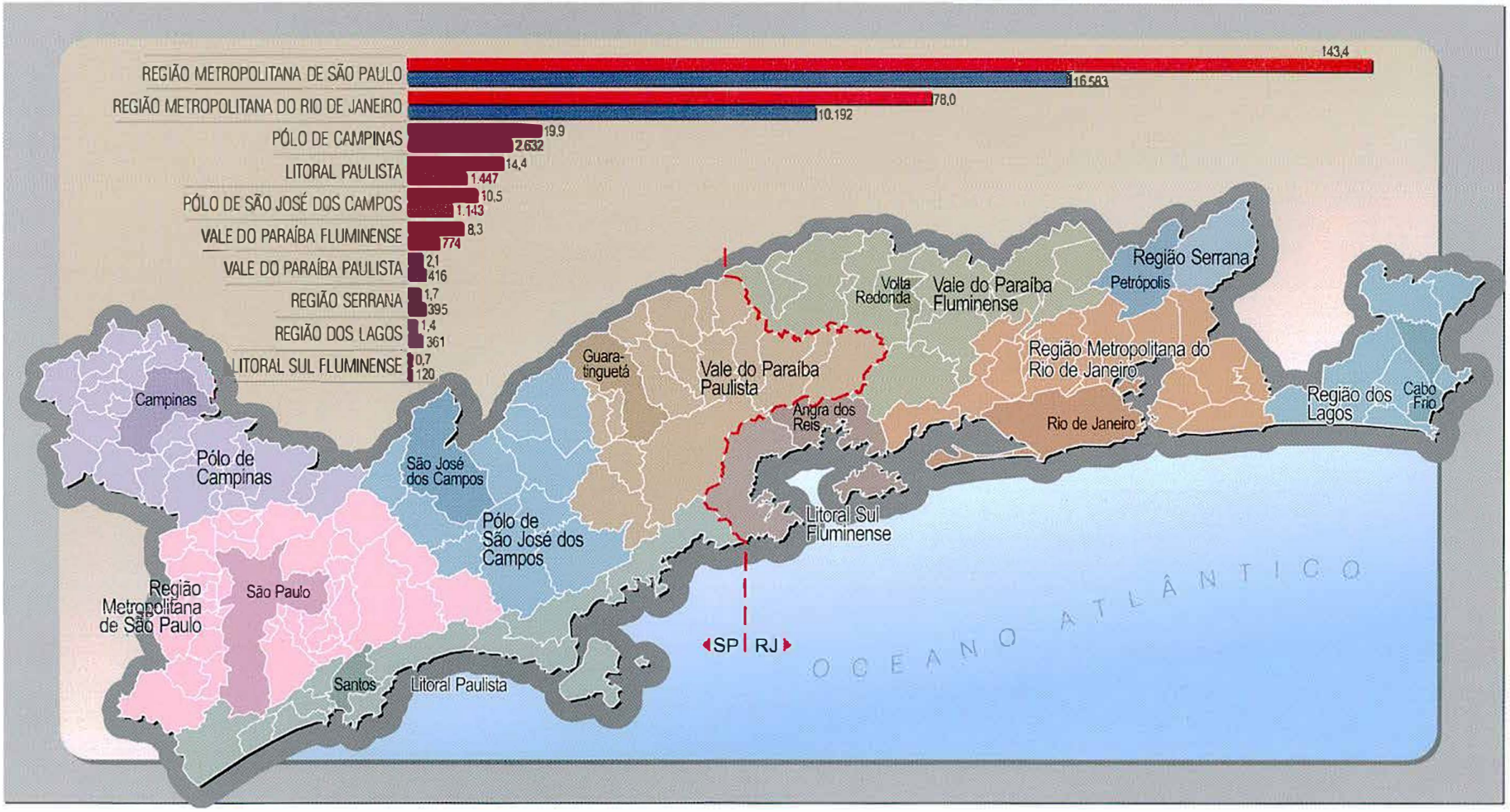
REGIÃO URBANA GLOBAL RIO-SÃO PAULO

População e PIB, por Áreas

PIB 1993 (US$ BILHÕES DE 97)
POPULAÇÃO 1996 (MIL)

Fonte: Tabela 1 e 2



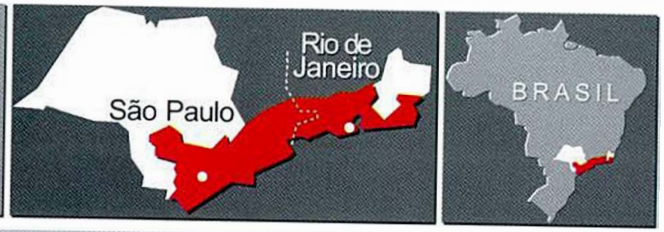


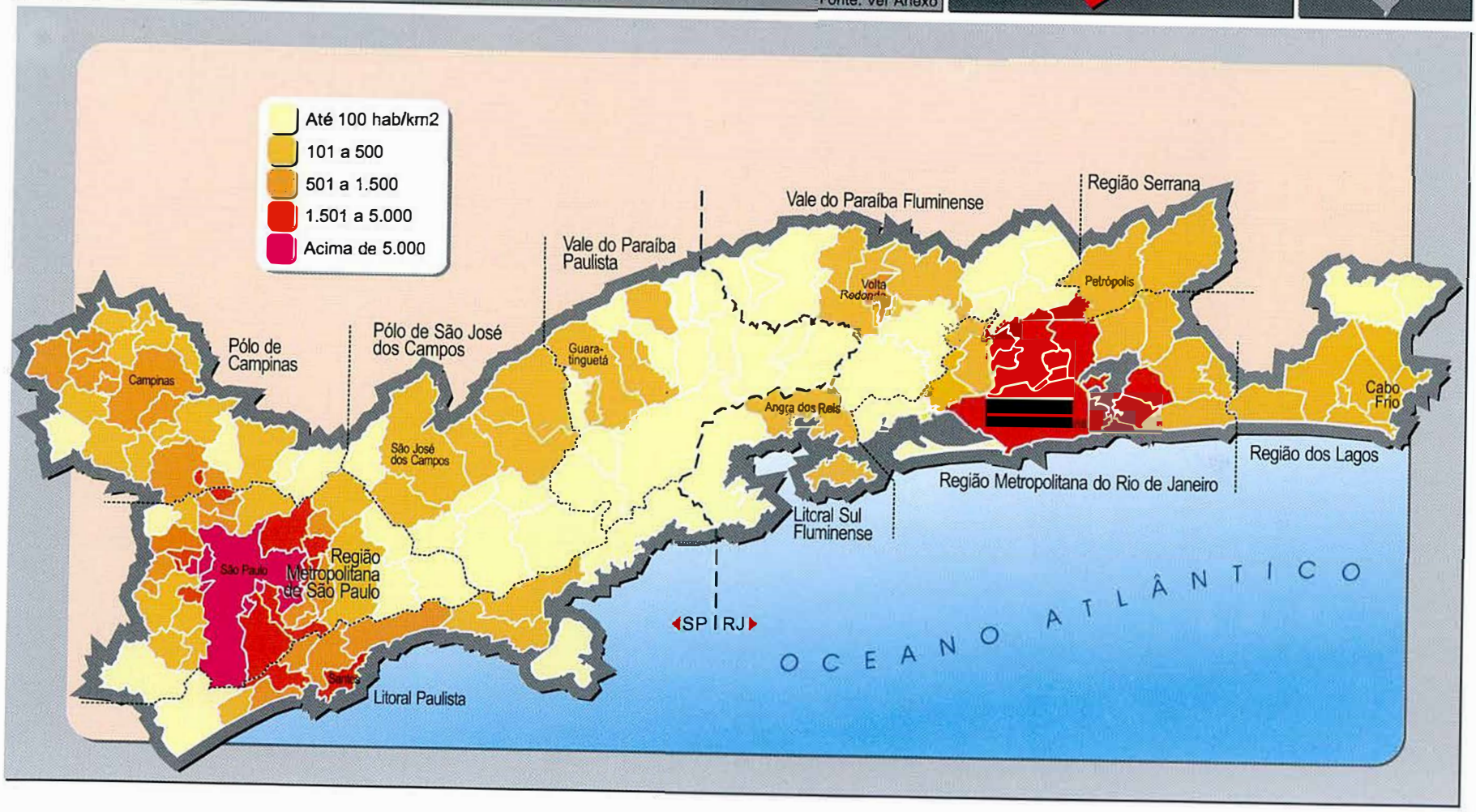
MAPA III

REGIÃO URBANA GLOBAL RIO-SÃO PAULO

Densidade Demográfica, por Municípios

Fonte: Ver Anexo



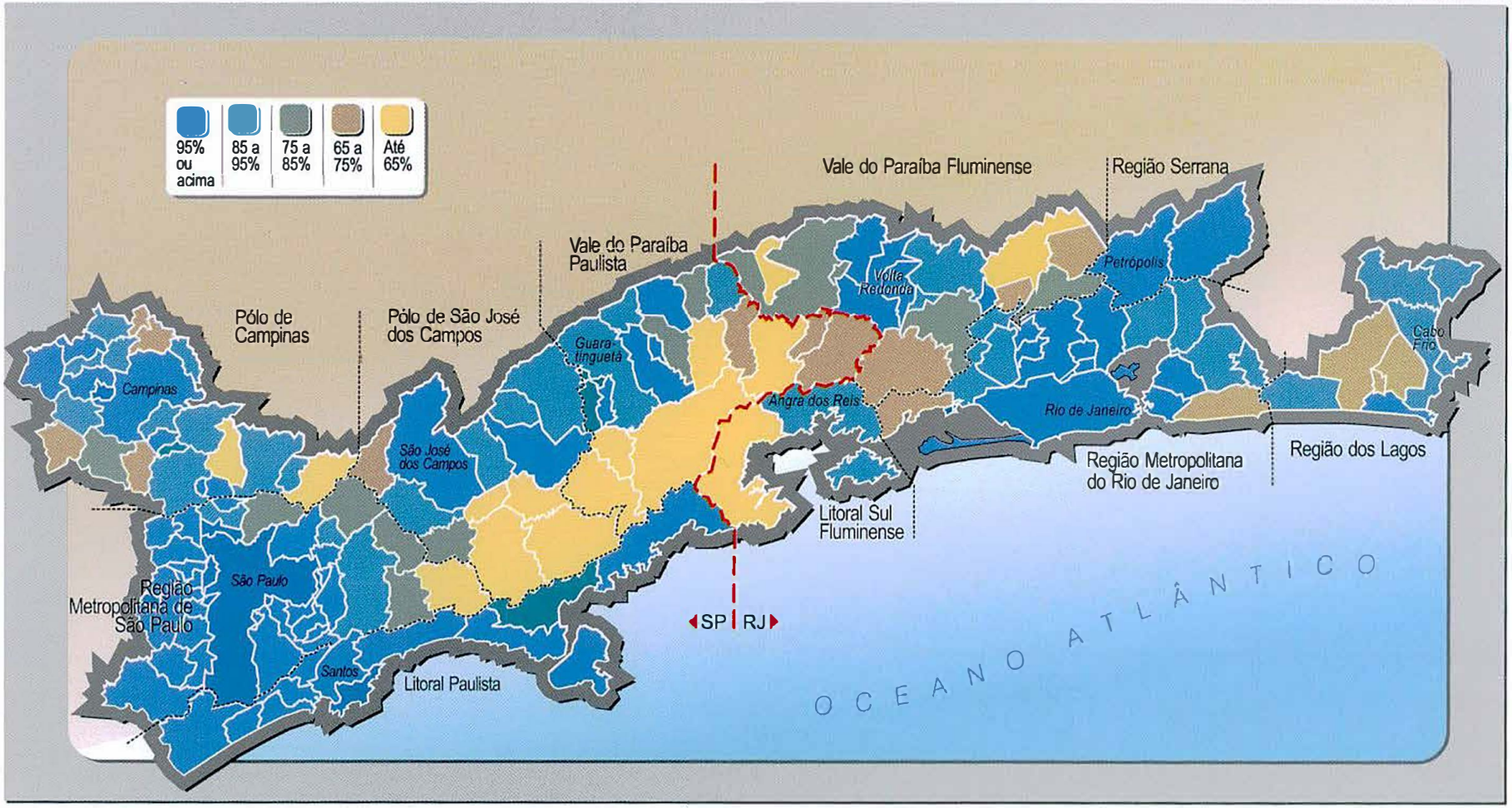


MAPA IV

REGIÃO URBANA GLOBAL RIO-SÃO PAULO

Taxa de Urbanização, por Municípios - 1996

Fonte: Ver Anexo

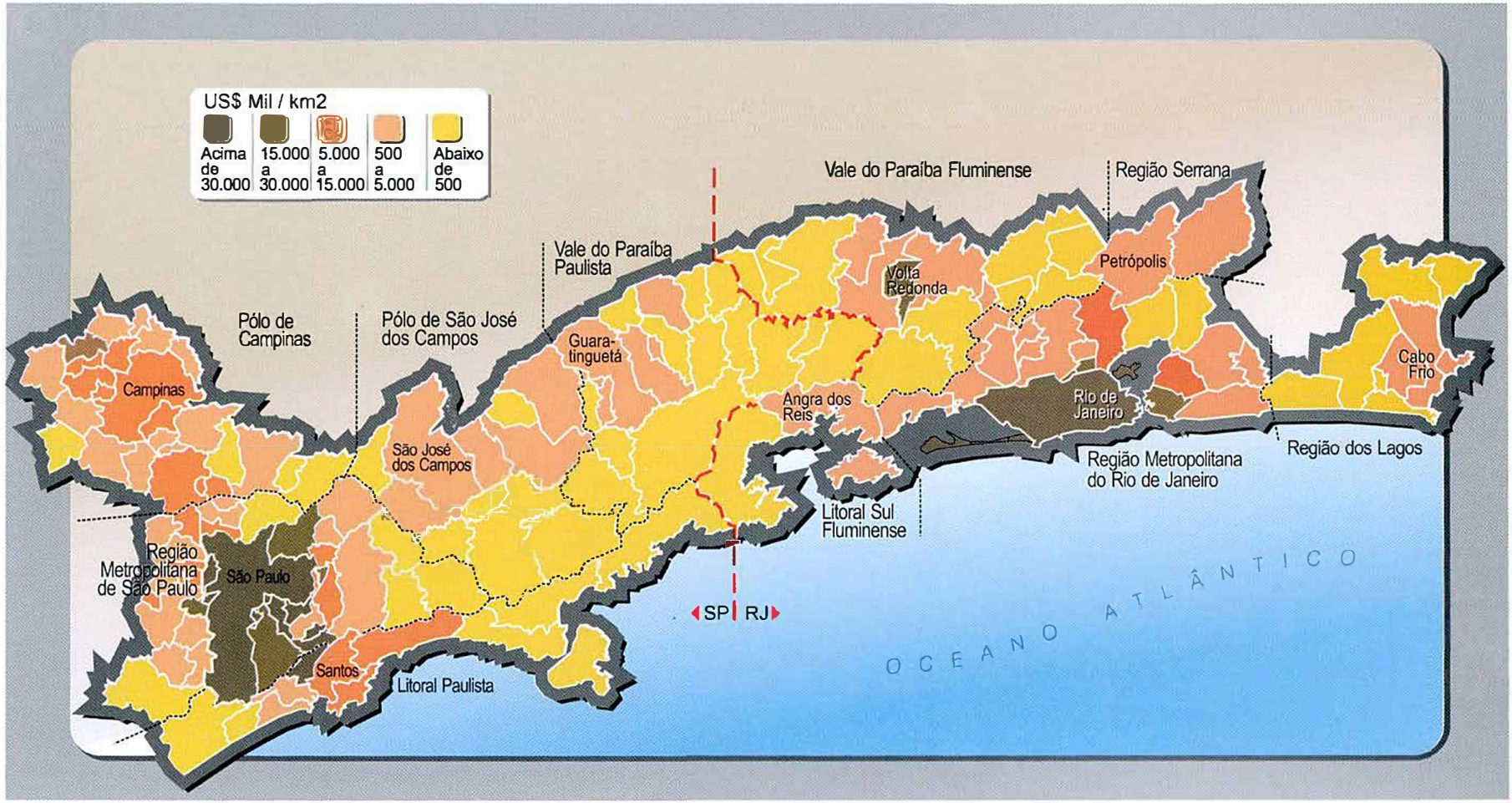


MAPA V

REGIÃO URBANA GLOBAL RIO-SÃO PAULO

Densidade Econômica, por Municípios

Fonte: Ver Anexo

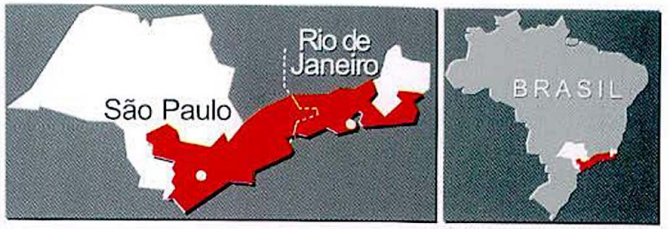


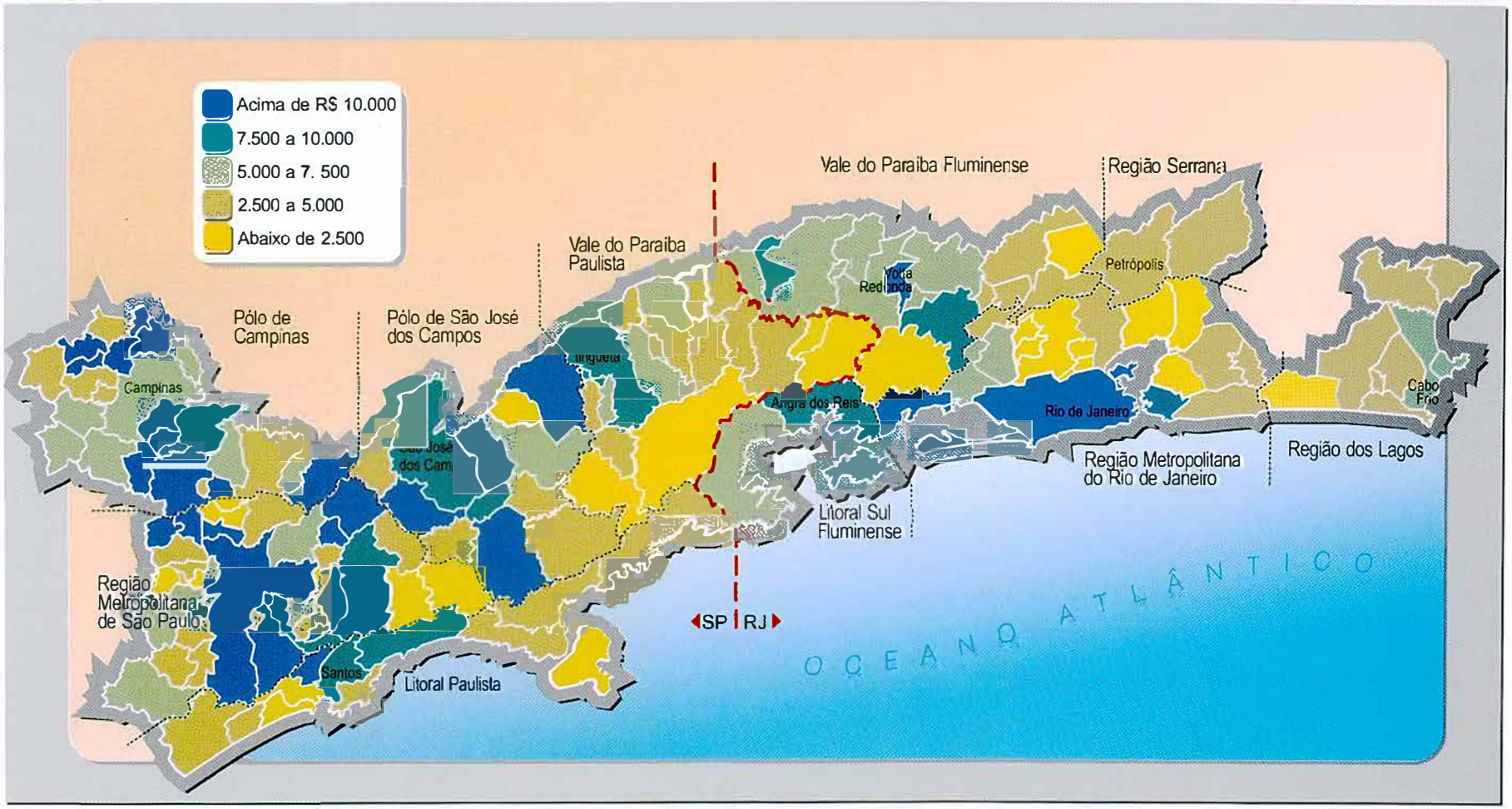
MAPA VI

REGIÃO URBANA GLOBAL RIO-SÃO PAULO

PIB Urbano *per Capita*

Fonte: Anexo I



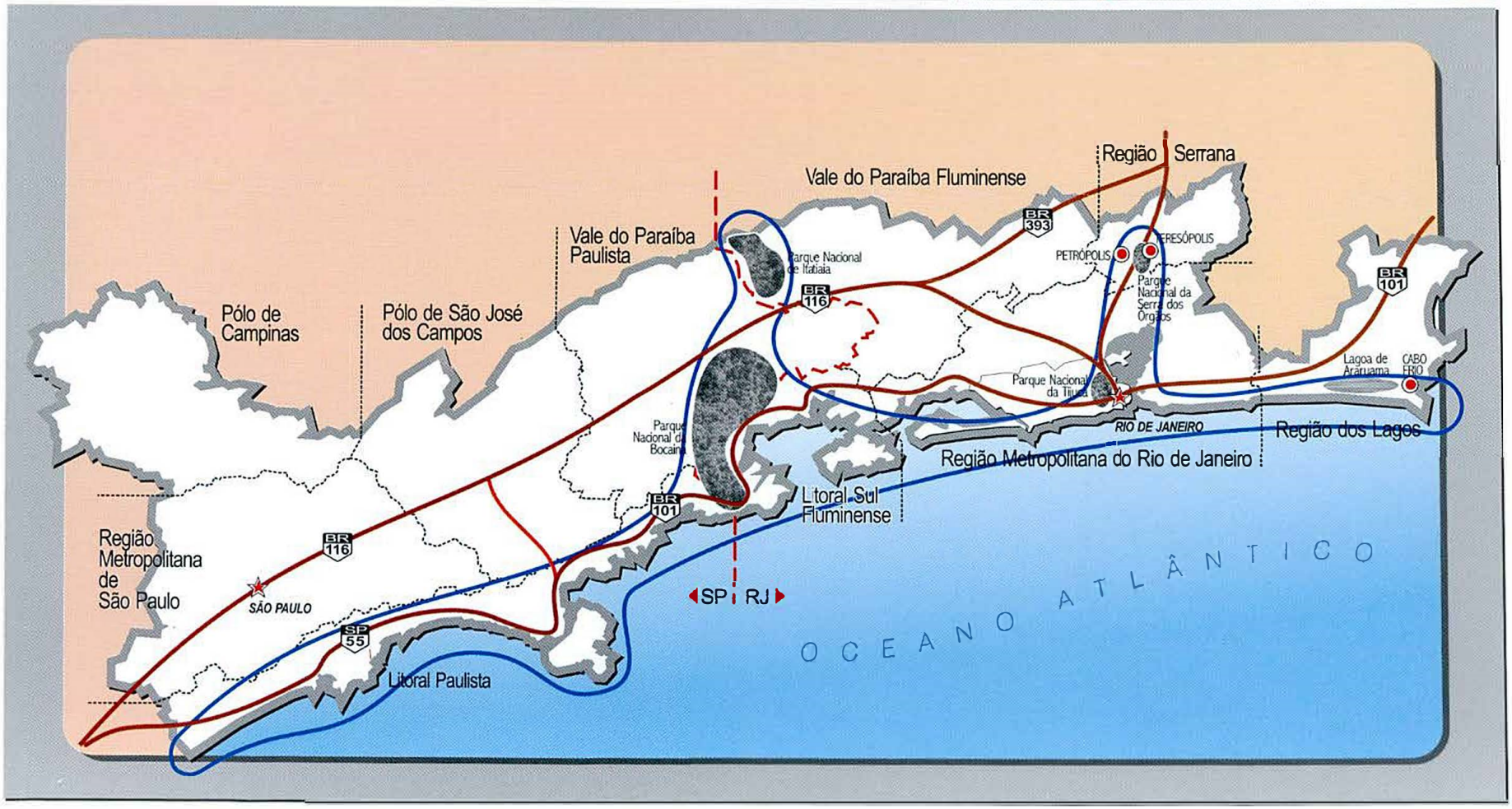


MAPA VII

REGIÃO URBANA GLOBAL RIO-SÃO PAULO

Áreas de Interesse Turístico

Fonte: Ver texto



Áreas Complementares

As cinco áreas complementares identificadas como integrantes da região urbana Rio–São Paulo: as regiões dos Lagos e Serrana e o Litoral Sul Fluminense, no estado do Rio de Janeiro, e Litoral Paulista e Pólo de Campinas, no estado de São Paulo, são consideradas essenciais à sua consolidação como região urbana global.

Duas delas, as regiões dos Lagos e Serrana, foram consideradas por sua evidente importância para o lazer e o turismo e sua contigüidade ao Rio de Janeiro.

A Região dos Lagos, polarizada por Cabo Frio, conforma a chamada Costa do Sol, litoral de grande beleza e interesse histórico, dotado ce razoável equipamento turístico e onde se encontram Saquarema, Araruama, Arraial do Cabo, São Pedro da Aldeia e Armação de Búzios. A área tem 360,9 mil habitantes, PIB de US$ 1,4 bilhão e PIB *per capita* de US$ 3,9 mil (inferior ao brasileiro), predominando em sua economia urbana as atividades de serviços, voltadas essencialmente para o turismo.

As regiões dos Lagos e Serrana e o Litoral Sul Fluminense, no estado do Rio de Janeiro, e Litoral Paulista e Pólo de Campinas, no estado de São Paulo, são consideradas essenciais à sua consolidação como região urbana global.

A Região Serrana, ocupando a imponente e caprichosa Serra dos Órgãos, é polarizada por Petrópolis, importante cidade histórica que abrigou, no século passado, principalmente durante os meses de verão, a realeza brasileira. Tem 394,8 mil habitantes, PIB de US$ 1,7 bilhão, e PIB *per capita* de US$ 4,3 mil (também inferior ao do país), abrigando economia dominantemente urbana na qual se destacam os serviços voltados para o turismo e o lazer, a par de alguma atividade industrial. Entre Petrópolis e Teresópolis estende-se o Parque Nacional da Serra dos Órgãos, onde se encontra o Pico Dedo de Deus (1.692 m). A região dispõe de boa infra-estrutura turística, em especial de hospedagem e restauração.

A terceira área, o Litoral Sul Fluminense, polarizada por Angra dos Reis, também apresenta importantes recursos para o turismo e o lazer: é a chamada Costa Verde, litoral emoldurado pelo Parque Nacional da Serra da Bocaina, onde se situam a cidade histórica de Parati e Ilha Grande, com mais de cem praias de águas verdes e transparentes. Contudo, essa área é também, potencialmente, uma região de vocação portuário-industrial (construção nava , atualmente desativada; porto de Sepetiba, em construção).

O Litoral Sul Fluminense, com população de 119,7 mil, PIB de US$ 712 milhões (o menor das regiões da RUG brasileira) e PIB *per capita* de US$ 5,9 mil, também detém razoável infra-estrutura para o turismo e o lazer.

Se as três áreas complementares fluminenses apresentam clara vocação para o turismo e o lazer, as duas áreas paulistas estruturam-se em dois importantes eixos urbano-industriais: o eixo São Paulo–Santos, intermeado por Cubatão; e o eixo São Paulo–Campinas, em cuja diretriz se encontra Jundiaí.

O Litoral Paulista revela, na verdade, duas faces. Santos e Cubatão formam um complexo industrial-portuário de grande porte. Entretanto, a partir de Guarujá, desdobra-se, pelo litoral, servido pela BR-101, uma seqüência de belas praias, com destaque para as dos municípios de São Sebastião, Ilhabela, Caraguatatuba e Ubatuba.

A população da área (1,4 milhão) está concentrada em Santos–São Vicente–Guarujá. O PIB, de US$ 14,4 bilhões, condensa-se em Cubatão (indústria) e Santos (serviços). O PIB *per capita*, de US$ 9,9 mil, é o segundo maior das áreas da RUG brasileira.

O Pólo de Campinas é região urbano industrial com vocação para atividades produtivas intensivas em conhecimento, integrando, em um só processo, a indústria de transformação e os serviços modernos.

A área, virtualmente conurbada, estrutura-se ao longo de complexo sistema viário formado principalmente pelas rodovias Bandeirantes, Anhangüera, Santos Dumont e D. Pedro I. Abriga população de 2,6 milhões e tem PIB de US$ 19,9 bilhões, sendo, demográfica e economicamente, a maior entre as áreas complementares da RUG Rio–São Paulo. O PIB *per capita* é de US$ 7,5 mil e, na formação do PIB urbano, predominam, do mesmo modo que no Litoral Paulista, as atividades industriais (ver tabela 2 no Anexo 2).

Interações Intra-Regionais

As regiões, principalmente as urbanas, definem-se e se estruturam pelo porte e intensidade dos fluxos de pessoas, bens, serviços, informações, que interconectam suas diversas partes, criando laços de interdependência e reciprocidade.

As informações estatísticas sobre esses fluxos – de transporte de pessoas e mercadorias, em suas várias modalidades (rodoviária, ferroviária, aérea; de comunicações: postais, de voz, de dados) –, se podem ser mais facilmente obtidas para países ou grandes regiões, dificilmente estão disponíveis nos níveis mesorregionais, microrregionais e municipais, que, no caso da RUG Rio–São Paulo, são as escalas relevantes.

Nessas circunstâncias, costumam ser utilizados os modelos de interação de massas,[2] capazes de indicar, a partir de base empírica parcial e com razoável precisão, a dimensão relativa dos fluxos passíveis de ocorrerem em determinado espaço regional.

Os modelos de interação de massas estribam-se em dois conceitos apropriados da física newtoniana: os de *massa* e *distância*.

Por massas, no caso da RUG brasileira, foram considerados alternativamente a população, urbana ou total (1996), e o PIB urbano (1993) de seus 155 municípios, suas dez áreas, ou outros centros urbanos com os quais a RUG interage. Essas massas foram agrupadas em um ponto definido no espaço: a sede do município ou o centro urbano relevante. As massas configuram, portanto, *pólos*, mensurados em sentido demográfico ou econômico.

A distância (entre duas massas ou pólos) é medida em quilômetros, seja em linha reta (para os dados, ver Anexo 1), seja pelo percurso rodoviário pavimentado mais curto, seja por rotas aéreas.

A lógica dos modelos de interação de massas reza que os pólos geram e captam *energias* de outros pólos em função direta de suas massas e inversa das distâncias entre eles. Além disso, essa energia é determinante dos *fluxos potenciais* (de pessoas, bens, serviços, comunicações) entre eles. Tais fluxos potenciais, se superiores aos fluxos reais efetivamente mensurados, podem indicar, por exemplo, que há, entre dois ou mais

[2] *É vasta a bibliografia sobre modelos de interação de massas. Uma apresentação considerada clássica encontra-se em Isard, 1960. Entre nós, o assunto foi tratado, tanto do ponto de vista conceitual quanto metodológico, em Haddad, Carvalho Pereira e Andrade, 1989.*

pólos, obstáculos à fluidez nos sistemas e serviços de transportes ou de comunicações que os interligam. Ou ainda que insuficiências ou desigualdades de renda estão inibindo o movimentos das pessoas ou a expansão do comércio interpólos. Nesses casos, os fluxos potenciais poderiam ser *atualizados* mediante, por exemplo, maior disponibilidade de infra-estrutura e serviços de transportes e comunicações, ou mais crescimento com melhor distribuição de renda.

Vê-se, portanto, que os modelos de interação de massas também podem ser um instrumento útil para orientar ações específicas de desenvolvimento ou para servir de espelhos na simulação dos impactos de estratégias alternativas de intervenção espacial.

Na aplicação dos modelos de interação de massas (também chamados de modelos de gravidade ou potenciais), aplicou-se inicialmente, neste estudo, a seguinte fórmula, simples, concebida por Stewart [Isard, 1960], que corresponde ao conceito de *força gravitacional*: $F = P_i P_j / d_{ij}^2$, em que F é a força gravitacional (demográfica ou econômica); P_i e P_j são as massas de dois pólos quaisquer (ou seja, a população ou o PIB urbano, conforme o caso); e d_{ij} é a distância entre eles (em linha reta ou rodoviária).

A tabela 3 do Anexo 2 apresenta matriz de interação demográfica potencial entre as dez áreas identificadas na RUG Rio–São Paulo.

Nela, são consideradas massas as populações urbanas (1996) de cada uma das áreas, com as distâncias entre os seus pólos sendo medidas pelo modal rodoviário. Os dados obtidos pelo cálculo das forças gravitacionais estão normalizados, considerando-se o valor obtido para a interação entre o Rio e São Paulo igual a 1.000. Eles indicam, portanto, a importância relativa dos fluxos potenciais gerados, entre as áreas, pelas pessoas (viagens, chamadas telefônicas, etc.). O mapa VIII retrata essas interações, classificadas por faixas de intensidade.

O exame conjunto da tabela 3 e do mapa VIII permite concluir:

I – que são *muito fortes* as interações potenciais entre a Região Metropolitana de São Paulo e: *(a)* o Litoral Paulista (pólo: Santos), que apresentam índice de 6,5 (significando que elas são seis vezes e meia superiores às entre o Rio e São Paulo); *(b)* o Pólo de Campinas (índice 5); *(c)* o Pólo de São José dos Campos (índice 2); e *(d)* a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (índice 1), bem como e as interações entre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Região Serrana (pólo: Petrópolis), com índice de 1,2;

II – que são potencialmente *fortes* as interações entre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e o Vale do Paraíba Fluminense (pólo: Volta Redonda Barra Mansa), com índice de 0,56; a Região dos Lagos (pólo: Cabo Frio), com índice de 0,14; o Pólo de Campinas (índice 0,13); o Pólo de São José dos Campos (índice 0,11); o Litoral Paulista (índice 0,08); e o Vale do Paraíba Paulista (pólo: Guaratinguetá); são também fortes as interações entre a Região Metropolitana de São Paulo e o Vale do Paraíba Paulista (índice 0,2), e essa região e o Vale do Paraíba Fluminense (índice 0,13), bem como aquelas entre o Pólo de São José dos Campos e o Litoral Paulista (0,09), e entre esse mesmo pólo e o Vale do Paraíba Paulista (0,06); e

III – as demais interações são *médias* (índices maiores do que 0,005 e menores do que 0,05) ou *fracas* (índices iguais ou inferiores a 0,005).

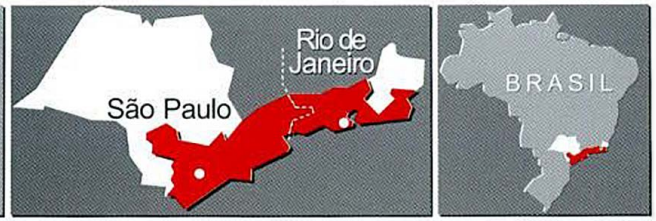
As informações estatísticas sobre os fluxos de transporte de pessoas e mercadorias, obtidas com mais facilidade para países ou grandes regiões, dificilmente estão disponíveis nos níveis mesorregionais, microrregionais e municipais, escalas mais relevantes na RUG Rio–São Paulo

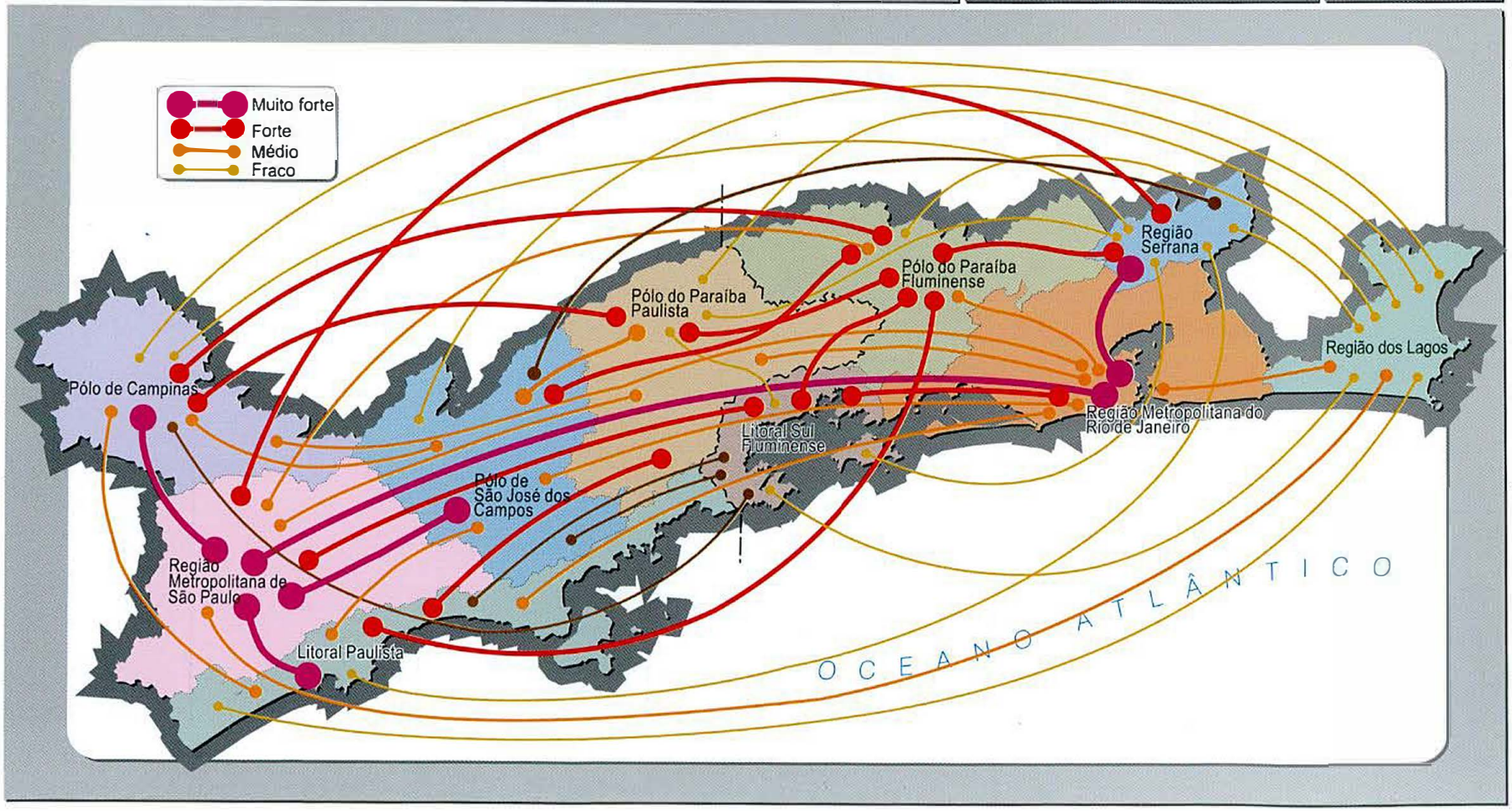
MAPA VIII

REGIÃO URBANA GLOBAL RIO-SÃO PAULO

Potenciais de Interação Demográfica, por Áreas

Fonte: Tabela III





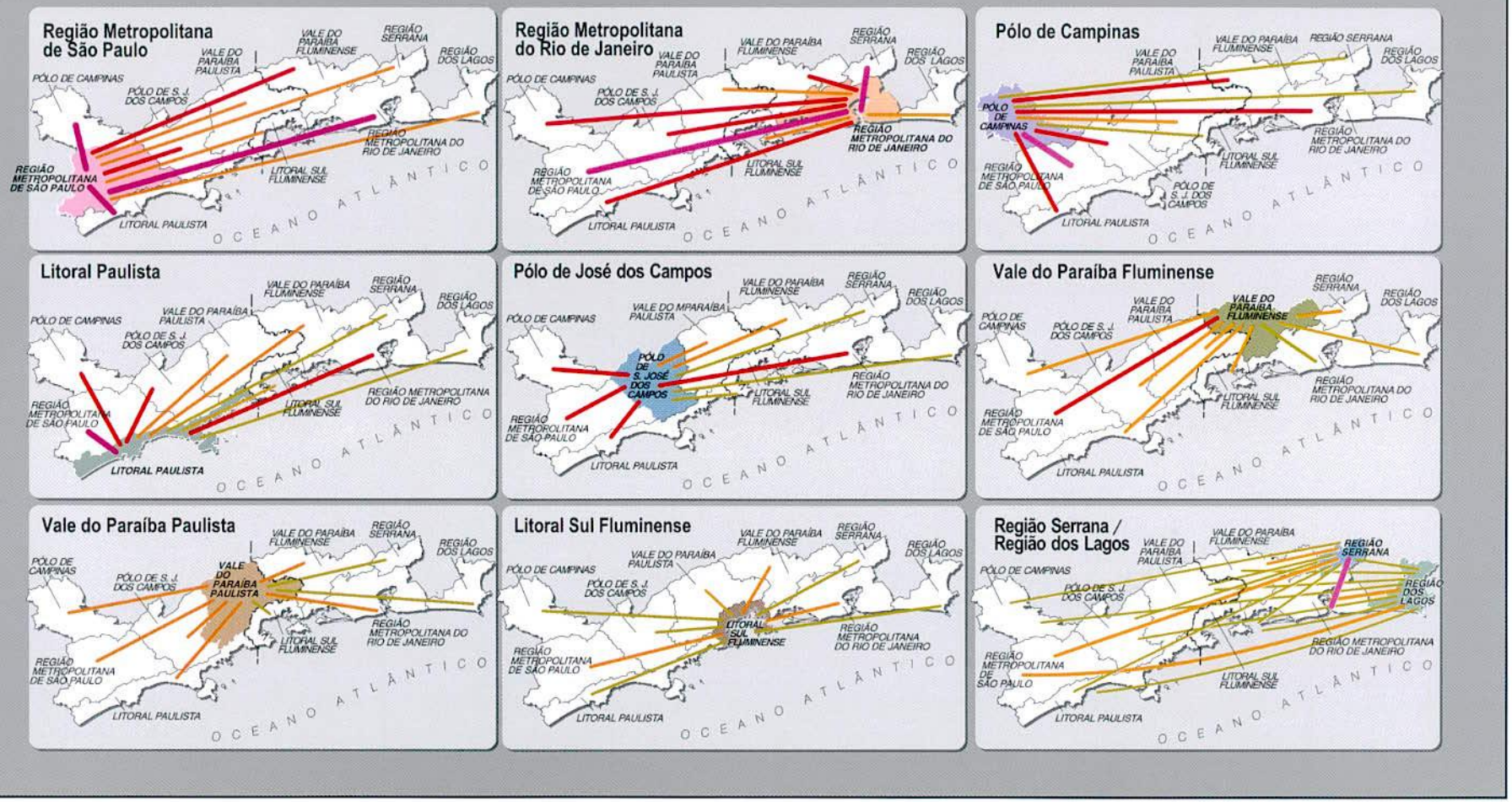
MAPA IX

REGIÃO URBANA GLOBAL RIO-SÃO PAULO

Potenciais de Interação Econômica, por Áreas

Muito forte
Forte
Médio
Fraco

Fonte: Tabela III



Note-se que, pelo critério demográfico, avultam as forças polarizadoras, sobre o espaço da RUG brasileira, de São Paulo e do Rio de Janeiro metropolitanos, à medida que todas as interações potencialmente muito fortes e a maioria das fortes as contemplam – ainda que a grande força gravitacional exercida pela Região Metropolitana de São Paulo sobre o Litoral Paulista e o Pólo de Campinas determinem, para essas duas últimas áreas, totais de interações superiores aos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Na verdade, no *hardcore* paulista, formado por São Paulo Metropolitano e suas duas áreas complementares (o Litoral Paulista e o Pólo de Campinas), geram-se fluxos potenciais correspondentes a um terço das interações demográficas de toda a região urbana global.

No estado de São Paulo, há dominância do município de São Paulo sobre todos os fluxos intermunicipais, exceto com relação aos municípios de Queluz e São José do Barreiro, com maiores interações com o Rio. O mesmo ocorre com o município do Rio de Janeiro no estado respectivo.

A tabela 4 do Anexo 2 e o mapa IX apresentam as interações econômicas potenciais entre as 10 áreas.

Neles, as massas correspondem aos PIB urbanos (indústria mais serviços, para 1993) de cada uma delas, com as distâncias sendo medidas, entre os respectivos pólos, em linha reta. Os dados, que representam interações econômicas potenciais, estão normalizados segundo o mesmo critério da tabela 3 do Anexo 2 (fluxo potencial entre o Rio e São Paulo metropolitanos igual a 1.000).

Os resultados obtidos exibem o mesmo padrão revelado pelos fluxos demográficos potenciais, acentuando-se, porém, na determinação dos fluxos econômicos, tanto o peso da Região Metropolitana de São Paulo quanto as interações, dela em grande medida decorrentes, com o núcleo economicamente pesado da RUG, formado por essa região, o Litoral Paulista (Cubatão e Santos, principalmente) e os Pólos de Campinas e São José dos Campos. Os fluxos econômicos entre essas áreas correspondem a 39% dos fluxos totais potenciais de toda a região urbana global brasileira

Na tabela 5 do Anexo 2, são apresentadas as interações demográficas e econômicas potenciais, com os municípios do Rio de Janeiro e São Paulo, dos demais municípios das 10 áreas do Macroeixo Rio–São Paulo, em seus dois segmentos, fluminense e paulista, e das porções da região urbana global inseridas em cada um dos dois estados. As massas dos municípios são a população urbana (1996) e o PIB urbano (1993); as distâncias estão medidas, nos dois casos, em linhas retas.

Os dados constantes da mesma tabela 5 estão normalizados (com as interações, demográfica e econômica, entre os municípios do Rio de Janeiro e São Paulo, sendo igualadas a 1.000).

Note-se que, no estado de São Paulo, há dominância do município de São Paulo sobre todos os fluxos intermunicipais, exceto com relação aos municípios de Queluz e São José do Barreiro, com maiores interações com o Rio. O mesmo ocorre com o município do Rio de Janeiro no estado respectivo, exceto na interação demográfica com Parati, que é maior com São Paulo.

Observe-se também que as interações potenciais, tanto demográficas quanto econômicas, entre os municípios periféricos de cada uma das regiões metropolitanas e seus municípios centrais são muito intensas, tanto em decorrência das massas demográficas e econômicas envolvidas quanto da pouca distância entre elas. No caso do Rio de Janeiro, essas interações correspondem a 97,5% das interações demográficas e a 96,7%

das econômicas totais mantidas pela metrópole fluminense com toda a RUG. No caso de São Paulo, essas interações intrametropolitanas correspondem a 94,3% das demográficas e a 92% das econômicas totais.

No caso do Rio de Janeiro, os maiores fluxos demográficos potenciais dão-se com Niterói, São Gonçalo, Duque de Caxias e Nova Iguaçu; e os econômicos mais importantes, com Niterói, Duque de Caxias e São Gonçalo. Para São Paulo, tanto os fluxos demográficos potenciais mais relevantes quanto os econômicos estabelecem-se, nessa ordem, com Guarulhos, Osasco, São Bernando do Campo e Santo André.

Fora dos dois espaços metropolitanos, as interações demográficas potenciais mais importantes do Rio são, nessa ordem, com Petrópolis, São Paulo, Teresópolis, Volta Redonda, Barra Mansa e Barra do Piraí, Saquarema e Guarulhos; e as econômicas, com São Paulo, Petrópolis, Volta Redonda, Teresópolis, Barra Mansa, Cubatão, Barra do Piraí e São Bernardo do Campo. Para São Paulo, as interações demográficas mais significativas são com Santos, Campinas, Jundiaí, São Vicente, Guarujá, São José dos Campos, Cubatão e Rio de Janeiro; e as econômicas, com Cubatão, Santos, Jundiaí, Campinas, São José dos Campos e Rio de Janeiro.

Ao longo do macroeixo, a soma das interações demográficas médias intermunicipais com o Rio e São Paulo corresponde a 96,5% das obtidas para a RUG; e a das econômicas, a 94,5%. Os fluxos demográficos potenciais com o Rio correspondem a 54% dos relativos a São Paulo; e os fluxos econômicos, a 46,7%.

Esse desbalanço entre as influências potenciais do Rio e de São Paulo projeta-se sobre toda a RUG brasileira, manifestando-se na relativa magreza dos fluxos potenciais do segmento fluminense do macroeixo, quando cotejados com os paulistas, nas interconexões potenciais mais frágeis verificadas nas áreas complementares ao Rio metropolitano (regiões dos Lagos e Serrana e Litoral Sul Fluminense), quando confrontadas com as da metrópole são-paulina (Litoral Paulista e Pólo de Campinas), bem como nas ordens de grandeza dos fluxos das porções fluminense e paulista da RUG (ver tabela 5 no Anexo 2).

Os mapas X e XI procuram retratar as interações econômicas potenciais com o Rio de Janeiro e São Paulo, quantificadas na tabela 5 supracitada.

Espaços de Referência

Além das relações econômicas e demográficas que se estabelecem no interior da Região Urbana Global Rio–São Paulo, cabe considerar os espaços econômico-sociais, ou, mais amplamente, culturais, com os quais a RUG brasileira deverá interagir no exercício de funções de comando, disseminação e controle dos processos convergentes de integração nacional, inserção competitiva do país na economia global e de colusão de mercados nas escalas macrorregional e mundial.

Nesse contexto, são três os espaços de referência a serem observados.

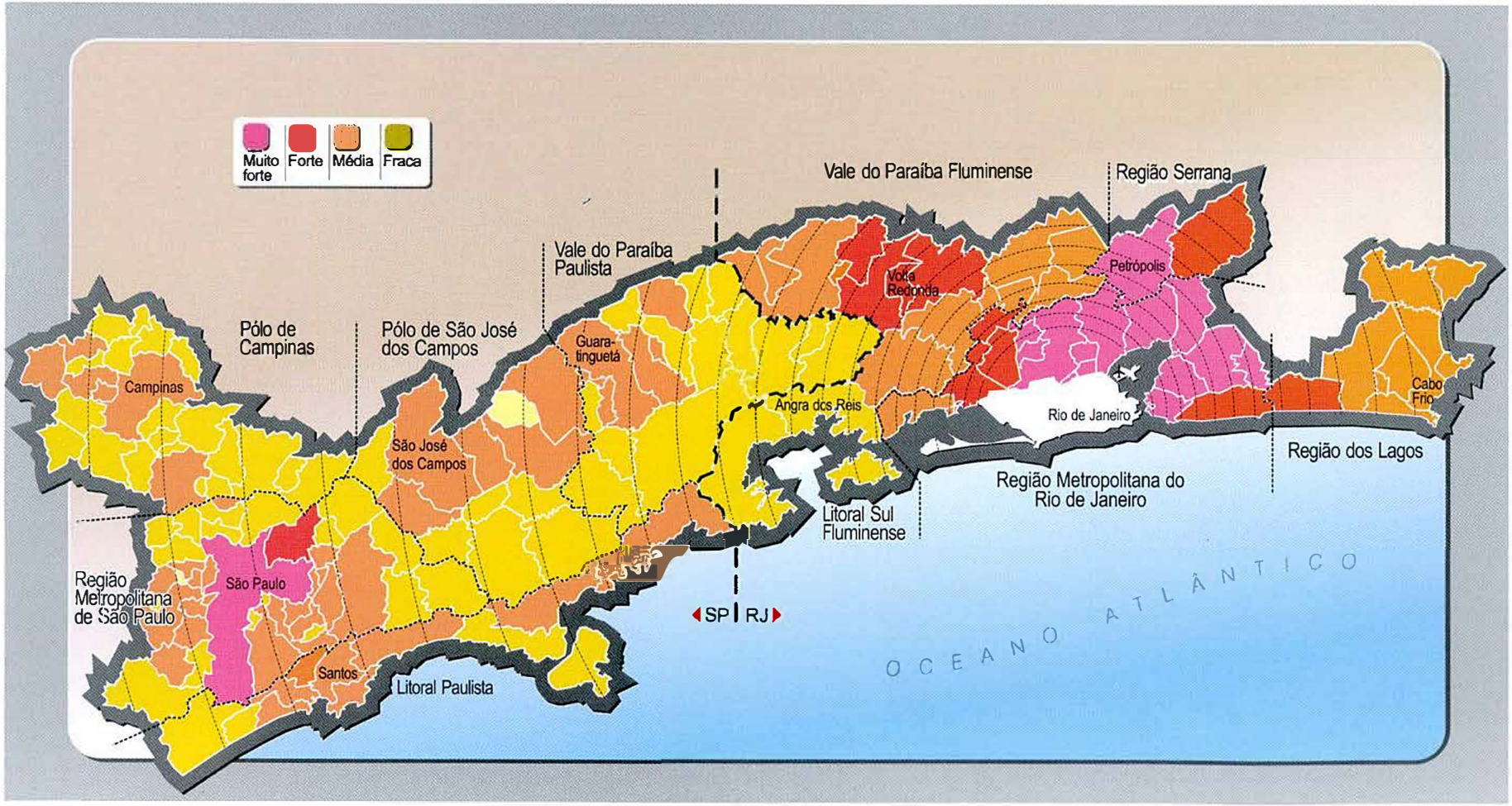
O primeiro deles é o espaço nacional brasileiro, mais imediato, onde a RUG Rio–São Paulo deverá exercer influência muito maior do que as que hoje exercitam as regiões metropolitanas de São Paulo, se consideradas isoladamente.

MAPA X

REGIÃO URBANA GLOBAL RIO-SÃO PAULO

Rio de Janeiro: Fluxo Pólo-Municípios

Fonte: ver texto

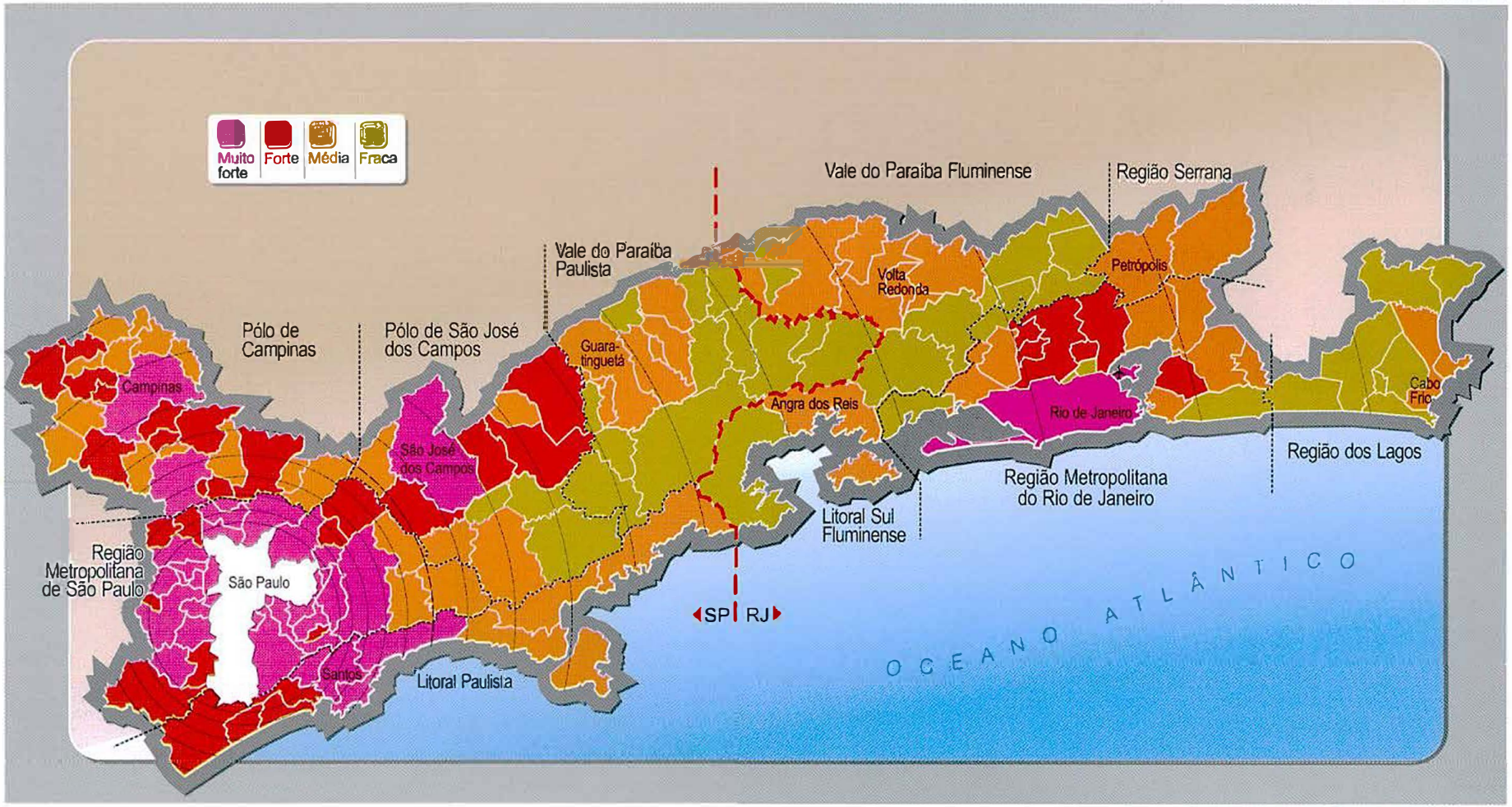


MAPA XI

REGIÃO URBANA GLOBAL RIO-SÃO PAULO

São Paulo: Fluxo Pólo-Municípios

Fonte: ver texto



Essa influência potencial também pode ser aquilatada a partir dos modelos de interação de massas, pois ela se manifesta por meio de fluxos de pessoas, bens, serviços, informações, que fluem para todo o país por intermédio do sistema nacional de cidades.

A tabela 6 (ver Anexo 2) e o mapa XII apresentam esses fluxos potenciais entre, de um lado, as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo e a RUG Rio–São Paulo, e, de outro, as metrópoles nacionais e regionais brasileiras, limitando-se, porém, ao exame das interações demográficas.

Por massas, são consideradas as populações totais desses centros urbanos (1996). E, em lugar do conceito de força gravitacional, utiliza-se o de *energia gravitacional*, que lhe é similar, podendo ser expresso na seguinte fórmula: $E = P_i P_j / d_{ij}$, em que E é a energia gravitacional (demográfica); P_i e P_j são as populações totais de dois pólos quaisquer; e d_{ij} é a distância entre eles (rodoviária, sendo, no caso da RUG, obtida pela média ponderada das distâncias entre o centro urbano considerado e o Rio e São Paulo).

Os dados apresentados estão normalizados, considerando-se a interação demográfica entre as regiões metropolitanas do Rio e de São Paulo igual a 100.

Note-se que as maiores interações potenciais, tanto do Rio quanto de São Paulo (e, por conseqüência, da RUG brasileira), dão-se com Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre, mas os fluxos potenciais com a RUG nacional são naturalmente maiores do que a soma deles em todos os casos.

O segundo espaço de referência é o macrorregional, aqui considerado como correspondente à América do Sul.

A tabela 7 do Anexo 2 e o mapa XIII apresentam as interações demográficas potenciais entre, de um lado, o Rio e São Paulo metropolitanos e, de outro, as principais metrópoles do subcontinente.

Os fluxos potenciais mais relevantes ocorrem com Buenos Aires, Lima, Santiago, Bogotá e Assunção – e novamente as interações com a RUG brasileira são maiores do que a soma daquelas verificadas para o Rio e São Paulo.

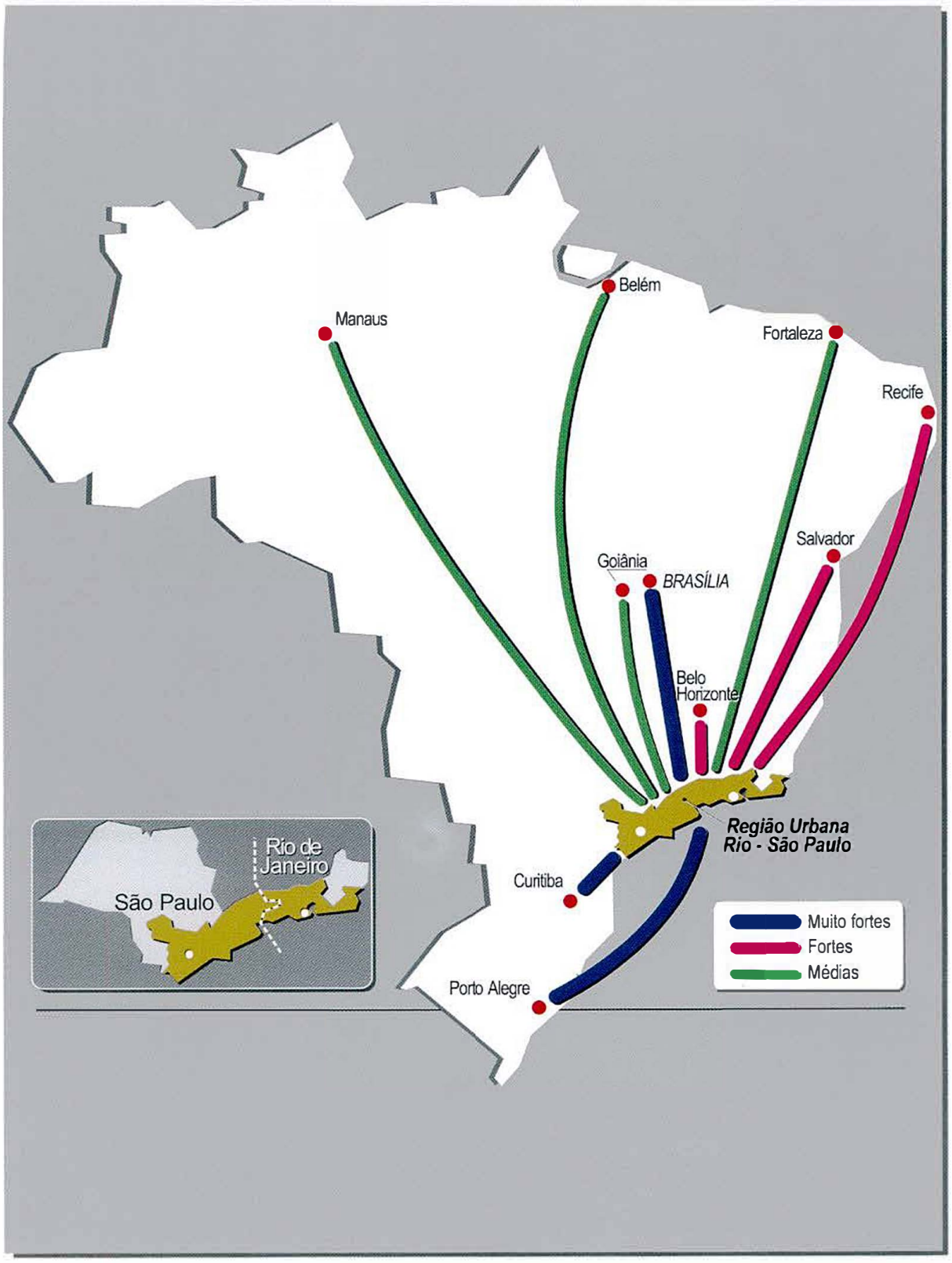
O terceiro espaço de referência para a RUG Rio–São Paulo é o mundial, devendo-se gerar interligações muito maiores entre ela e as cidades mundiais ou regiões urbanas globais de maior grandeza (Nova Iorque, Tóquio, Londres, Paris, Frankfurt, entre outras), não apenas em decorrência do porte maior das massas urbanas envolvidas, mas sobretudo das sinergias que o processo de integração entre o Rio e São Paulo será capaz de produzir

MAPA XII

REGIÃO URBANA GLOBAL RIO-SÃO PAULO

Interações demográficas potenciais entre a RUG Rio-São Paulo e as metrópoles brasileiras, 1996

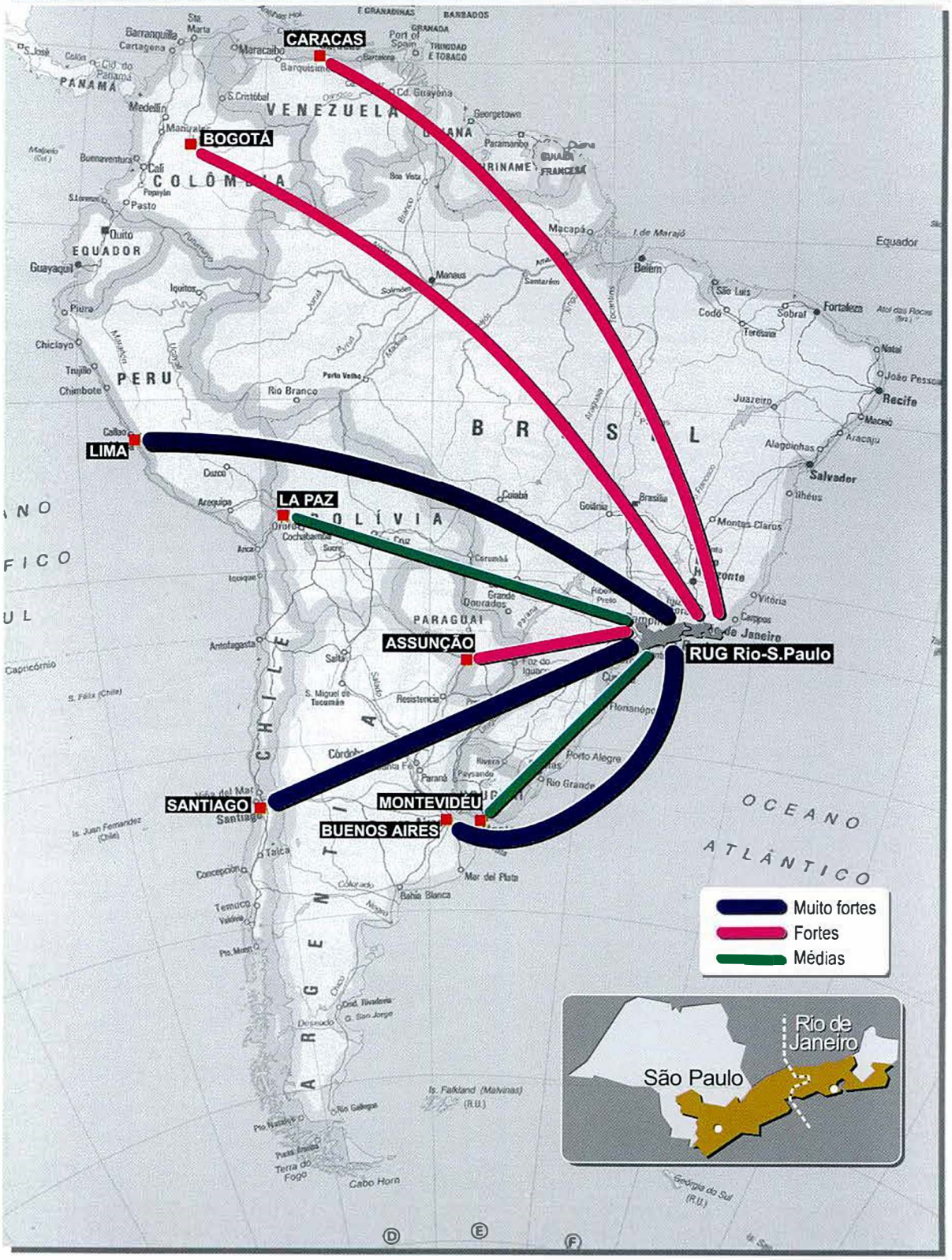
Fonte: IBGE



MAPA XIII

REGIÃO URBANA GLOBAL RIO-SÃO PAULO

RUG Brasileira: Interações demográficas potenciais com as metrópoles da América do Sul



II. Condições de Viabilidade e Razões para Integração

II.1. Viabilidade da Região Urbana Global Rio–São Paulo

Ao longo da segunda metade deste século, o Brasil superou o subdesenvolvimento e construiu economia que, pela dimensão de seu PIB (da ordem de US$ 800 bilhões), inclui-se entre as dez maiores do mundo. O MERCOSUL, bloco regional do qual o país é o maior parceiro, tem PIB estimado em US$ 1,3 trilhão.

A região Rio–São Paulo é o núcleo da economia brasileira, o principal pólo industrial e financeiro do MERCOSUL e a maior concentração econômica do Hemisfério Sul.

Sua população (de 34 milhões, como já visto), embora inferior à de Tóquio–Nagóia–Osaka, equivale à do Macroeixo Boston–Nova Iorque–Washington e a mais do dobro dos habitantes da Grande Londres.

Seu PIB (de US$ 280 bilhões, anteriormente citado), equivalente ao da Argentina, é maior do que o da Grande Londres (US$ 200 bilhões), embora seja inferior ao da Grande Paris (US$ 364 bilhões).

Sabe-se que tamanho não é tudo para que se configure uma região urbana global (RUG). Entretanto, tamanho é mercado, complexidade estrutural, diferenciação produtiva. Não está fora da conta.

A RUG Rio–São Paulo: Funções, Atributos, Viabilidade

A RUG brasileira já desempenha, no país e no MERCOSUL, funções de comando, disseminação e controle do processo de globalização.

Grande pólo industrial (PIB industrial: US$ 97 bilhões), relevante entreposto comercial (PIB comercial: US$ 15 bilhões), importante centro de serviços modernos, inclusive financeiros (PIB de outros serviços: US$ 165 bilhões), projeta-se com hegemonia em todo o país, mantendo relações econômicas mais intensas com as metrópoles nacionais do Sul–Sudeste: Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre.

No MERCOSUL, a RUG Rio–São Paulo interage fortemente com Buenos Aires, a segunda maior região urbana sul-americana. O comércio entre o Brasil e a Argentina – exportações em 1998: US$ 6,7 bilhões; importações: US$ 8,0 bilhões – flui principalmente entre os núcleos metropolitanos centrais dos dois países. O mesmo ocorre com os mercados financeiro e de capitais.

Embora em menor magnitude, a RUG brasileira inter-relaciona-se também, na América do Sul, comercial e financeiramente, com Montevidéu, Assunção e La Paz (via exportações, principalmente), Santiago, Caracas, Bogotá e Lima, capitais de países com os quais o Brasil mantém relevantes relações econômicas (as exportações brasileiras, em

1988, para esses países, totalizaram US$ 5,3 bilhões; as importações, US$ 3,3 bilhões).

Nessas economias nacionais, a influência da Bolsa de Valores de São Paulo já é muito grande, só suplantada pela de Nova Iorque.

No plano mundial, a RUG Rio–São Paulo interconecta-se principalmente com Nova Iorque, cujo centro financeiro exerce papel dominante na economia global; e, na Europa e Ásia, com Londres, Tóquio, Frankfurt e Paris, integrando-se, assim, ao espaço de fluxos do sistema mundial, em formação, de cidades e regiões urbanas.

Viabilidade Econômica

A RUG Rio–São Paulo configura-se como economia essencialmente urbana (o PIB urbano corresponde a 99% do PIB total), na qual prevalecem os serviços (65% do PIB urbano; os restantes 35% são gerados pela indústria).

Os serviços são mais importantes nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo (78% e 68% do PIB urbano, respectivamente) e, em particular, em seus municípios centrais (nos do Rio de Janeiro, equivalem a 79% do PIB; nos de São Paulo, a 81%). A indústria predomina no Vale do Paraíba Fluminense (71% do PIB urbano), área periférica ao Rio, e no Pólo de São José dos Campos (69%), Litoral Paulista (59%) e Pólo de Campinas (59%), periféricos a São Paulo.

Esse perfil produtivo é, nesse nível de agregação, comum tanto às cidades mundiais quanto à maioria das demais metrópoles contemporâneas.

O que vem distinguindo as cidades mundiais das demais metrópoles é a presença, dentre os serviços, de complexas redes distributivas utilizadoras de novas tecnologias: de transportes, comunicações, intermediação financeira, vendas a varejo e no atacado, e produção e disseminação de informações. E também dos chamados serviços modernos, intensivos em conhecimento, como os de assistência e consultoria em áreas como engenharia, economia, contabilidade, auditoria, direito, gestão de negócios, publicidade. Na indústria, são os complexos produtivos de alta tecnologia e competitividade, organizados preferentemente sob a forma de *clusters:* na eletroeletrônica, na indústria automobilistica e de materiais de transporte em geral, na química fina, em biotecnologia; bem como os que envolvem a interpenetração das manufaturas com os serviços avançados, como ocorre na telemática.

Entretanto, como observa Tolosa em capítulo integrante deste volume, o longo período recessivo vivido pelo país desde o início da década passada, afetando mais fortemente o núcleo da economia nacional (São Paulo–Rio de Janeiro), foi responsável pela postergação, por, no mínimo, uma década, do processo de modernização econômica dessa região urbana e impôs-lhe grandes custos sociais.

A reestruturação produtiva em São Paulo somente se iniciou em 1990, configurando-se a princípio mais como uma atitude defensiva das empresas diante de ampla e abrupta abertura da economia. Privilegiou o emprego de novas técnicas de gestão e a terceirização de atividades ancilares, em detrimento da atualização técnica de processos e produtos.

Em 1995, porém, já se podia observar, em São Paulo, ganhos de produtividade nos segmentos mais dinâmicos da indústria de transformação, com alta agregação de valor e eleva-

do conteúdo tecnológico. Eles se concentravam na Grande São Paulo, que respondia por 62% da produção nacional de material de transporte, 60% da indústria química, 53% da mecânica e 46% da metalúrgica, segmentos nos quais prevalece, ademais, importante concentração produtiva em grandes empresas, conforme observado por Tolosa neste volume.

A análise desses dados, porém, aliada ao exame das intenções de investimento reveladas, em 1996, pelas empresas para até o final do século, não indicam claramente que a indústria de São Paulo esteja avançando em direção a uma estrutura industrial compatível com uma cidade mundial de primeiro nível – ainda segundo Tolosa –, embora ela venha passando por fase, entretanto, intersetorialmente desigual, de rápida transformação.

Quanto aos serviços, ao contrário, as intenções de investimento, do mesmo porte financeiro que as da indústria, revelam vetor de mudanças mais nitidamente orientado para o paradigma prevalecente nas mais importantes cidades mundiais: concentração nos serviços corporativos intensivos em conhecimento, nas comunicações e transportes, bem como em serviços modernos prestados às famílias (educacionais e médico-hospitalares, entre outros).

Em duas áreas periféricas à Grande São Paulo, os pólos de Campinas e São José dos Campos, estão programados investimentos, principalmente na moderna indústria de transformação, que totalizam o dobro dos revelados para a indústria e os serviços paulistanos, reforçando sua vocação produtiva para as manufaturas técnico-intensivas.

Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, assiste-se a uma retomada da atividade econômica desde 1992, após longo período de declínio.

O perfil dos investimentos industriais programados (construção naval, refinação de petróleo, pólo gás-químico, produtos farmacêuticos e eletroeletrônicos, siderurgia, bebidas, editorial e gráfica, entre outros) revela *mix* industrial diversificado, mais comum a países e regiões de médio-alto desenvolvimento.

No Vale do Paraíba Fluminense, desponta complexo automobilístico de vulto (Volkswagen, Peugeot-Citroën), assumindo a forma dos modernos *assembly nodes*, comuns no entorno de cidades mundiais.

As indústrias do turismo e do lazer constituem atividade importante e de futuro promissor em toda a porção fluminense da RUG Rio–São Paulo, bem como na parcela do litoral paulista situada entre Guarujá e Ubatuba.

A viabilização econômica da RUG brasileira depende crucialmente de moldura macroeconômica mais favorável à retomada, em bases sustentadas, do crescimento do país e do êxito de sua inserção competitiva no MERCOSUL e no mercado mundializado.

A despeito da crise cambial e do ataque especulativo sofridos em inícios de 1999 e da situação deficitária das finanças públicas, o Brasil e a RUG Rio–São Paulo continuam recebendo vultosos investimentos estrangeiros diretos, que modernizam sua estrutura produtiva. Eles trazem inovações e ampliam os elos técnicos e de mercado com o exterior. Ademais, a RUG brasileira também será um instrumento essencial do crescimento, com inserção internacional ativa e benéfica ao país.

Não se trata aqui de relação de causa e efeito. Tanto o crescimento com mais ampla e dinâmica inserção quanto a RUG Rio–São Paulo são dimensões complementares e mutuamente implicadas em um mesmo processo.

O que vem distinguindo as cidades mundiais das demais metrópoles é a presença de complexas redes distributivas utilizadoras de novas tecnologias: de transportes, comunicações, intermediação financeira, vendas a varejo e no atacado, produção e disseminação de informações.

Ampliação e Modernização da Infra-Estrutura

Para que a RUG Rio–São Paulo venha a desempenhar, com eficiência, as atividades típicas de cidade mundial, faz-se necessário expandir e modernizar suas infra-estruturas e as redes de serviços correspondentes, de modo a assegurar qualidade, presteza, segurança e custos competitivos.

Convém, a propósito, adotar conceito ampliado de infra-estrutura, consentâneo às peculiaridades das cidades mundiais, e que contempla:

I – a infra-estrutura e os serviços básicos (energia, transportes, comunicações);
II – os serviços prestados às empresas, ou seja, os de natureza corporativa; e
III – os serviços voltados à melhoria da qualidade de vida (educação, saúde, segurança, lazer, cultura).

A RUG Rio–São Paulo detém, comparativamente ao Brasil, boa dotação de infra-estrutura e serviços básicos. O consumo total de energia elétrica nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo foi, em 1996, 22,6% do brasileiro, enquanto a população das duas metrópoles perfazia 17% da população nacional. O movimento total de pessoas em várias modalidades de transporte, da ordem de 218 bilhões de passageiros/km, equivale a 27% do brasileiro; o de cargas, de cerca de 187 bilhões de toneladas/km, a 30%; e o número de veículos automotores, de 6,2 milhões, representa 21% da frota brasileira (estimativas para 1996). Em 1995, os terminais telefônicos fixos (4,4 milhões) correspondiam a 26% do número total do país.

Esses valores, porém, quando considerados em termos *per capita*, estão muito aquém dos exibidos pelas cidades mundiais dos países de alto nível de desenvolvimento, seja porque eles são altamente correlacionados aos níveis de renda média da população, seja por insuficiências de infra-estrutura, em parte associadas à queda nos investimentos em energia, transportes e comunicações, ocorrida nos anos 80 e pelo menos até meados da presente década.

Espera-se que, com a recente concessão de grande parte desses serviços (e da infra-estrutura correspondente) à iniciativa privada, essa situação vá reverter-se rapidamente.

Por sua importância para a RUG Rio–São Paulo, cabe examinar mais detidamente os serviços de transportes e comunicações, elos dos fluxos econômico-financeiros intra-regionais, inter-regionais, nacionais, macrorregionais e globais.

No caso dos transportes, faz-se mister superar uma série de gargalos, detidamente identificados por Thompson Andrade e Rodrigo Serra neste volume, que impedem a fluidez dos movimentos de passageiros e cargas, internos e externos à RUG brasileira.

Entre eles, cabe referir: a saturação de parte dos sistemas viários intrametropolitanos do Rio e São Paulo; o congestionamento da malha rodoferroviária que serve ao Porto de Santos e a insuficiência de seus terminais especializados; a sobrecarga no entorno do Porto do Rio de Janeiro; a necessidade da conclusão do Porto de Sepetiba, que será o único *hubport* da América do Sul, especializado em contêineres e produtos siderúrgicos, bem como da infra-estrutura viária que lhe

corresponde – a fim de assegurar, juntamente com a eliminação dos gargalos diagnosticados nos portos de Santos e Rio de Janeiro, serviços portuários compatíveis com uma região urbana global competitiva; o exame da viabilidade de um rápido transporte sobre trilhos (trem-bala) interligando o Rio de Janeiro a São Paulo, alternativa à ponte aérea que conecta as duas metrópoles; a conclusão da Rodovia do MERCOSUL; e a modernização e expansão da rede ferroviária voltada para o transporte intra-regional, inter-regional e nacional de cargas.

No tocante à infra-estrutura de comunicações, são inegáveis os avanços que vêm ocorrendo com sua privatização e reestruturação, mais visíveis no caso da telefonia móvel. Na verdade, já se vinham observando, antes da desestatização, sensíveis melhorias na qualidade dos serviços prestados aos usuários. Nessa nova fase, contudo, aperfeiçoadas as funções estatais de regulação e fiscalização, espera-se que o crescimento da oferta desse serviço seja capaz de prover com rapidez e eficiência as necessidades da RUG Rio–São Paulo.

Cabe referir a saturação de parte dos sistemas viários intrametropolitanos do Rio e São Paulo; o congestionamento da malha rodoferroviária que serve ao Porto de Santos; a sobrecarga no entorno do Porto do Rio de Janeiro; a necessidade da conclusão do Porto de Sepetiba.

Esse progresso dos transportes e comunicações na RUG brasileira é condição para que o hiato de competitividade sistêmica entre ela e as demais cidades ou regiões urbanas globais se reduza gradativamente.

Também, uma infra-estrutura econômica eficiente é um pré-requisito essencial para o crescimento: na RUG Rio–São Paulo, uma expansão do PIB de 5% irá requerer aumentos na oferta de infra-estrutura e serviços básicos entre 4% a 8,5%. Essas redes e serviços básicos, além de desbloquearem os caminhos do crescimento, são grandes geradores de renda e emprego.

No que respeita aos serviços prestados às empresas, Thompson Andrade e Rodrigo Serra demonstram adiante, neste volume, haver uma importante e crescente concentração destes na RUG brasileira, especialmente nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, concluindo serem bons seus níveis de qualificação e intensa a competição que se trava entre eles.

Além disso, as duas cidades detêm a maior parcela dos serviços de desenvolvimento tecnológico e científico do país, tendo, portanto, vantagens locacionais para os investimentos que requeiram a utilização de tecnologias de ponta.

A dotação regional de serviços relacionados com a qualidade de vida revela-se suficiente para qualificar a RUG brasileira a competir com as demais cidades mundiais em áreas como educação superior, serviços médico-hospitalares, cultura e lazer.

A RUG Rio–São Paulo: Vulnerabilidades

Afigura-se necessário que a expansão e a reestruturação econômica em curso no Grande Rio e na Grande São Paulo e suas áreas de influência mais imediata se orientem mais clara e consistentemente na direção das atividades típicas das cidades mundiais, assim favorecendo a consolidação da RUG brasileira, como também que suas infra-estruturas se expandam e modernizem, assegurando-lhe isonomia competitiva com as outras cidades ou regiões urbanas globais que lideram o processo de globalização.

Porém, se há, na dimensão econômica, avanços a conquistar e vulnerabilidades es-

truturais a superar, eles demandarão reorientações e ajustes mais de grau, sentido, ritmo, ênfase e focalização do que mudanças radicais.

O mesmo, contudo, não se poderá dizer das dimensões social, ambiental, financeira e institucional de seu desenvolvimento. Nelas se identificam vulnerabilidades que demandam transformações de natureza mais qualitativa.

A Questão Social

Talvez a maior vulnerabilidade da Região Urbana Global Rio–São Paulo encontre-se no quadro social ainda grave que nela se revela. Ele se configura: por uma elevada incidência de pobreza crítica e exclusão social, maior nas periferias das duas regiões metropolitanas (em particular, no Rio de Janeiro); pelos altos níveis de desocupação; e pela delinqüência, grandemente associada ao crime organizado e ao tráfico de drogas e armas, geradora de insegurança coletiva. O argumento de que essas e outras patologias sociais são hoje encontradas, em maior ou menor graus, nas demais cidades mundiais – a começar pela mais importante delas, Nova Iorque –, não deve servir de consolo ou justificar contemporizações.

O agravamento da polarização social nas cidades mundiais situadas nos países mais desenvolvidos aconselha cautela no dimensionamento, para a RUG brasileira, da redução da pobreza crítica associada ao crescimento futuro.

Em inícios da presente década, a incidência de pobreza crítica (pessoas com renda média familiar igual ou inferior a 1/4 do salário-mínimo) era de 13% na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e de 6% na de São Paulo. Aplicados à população de 1996, esses percentuais revelariam a existência de 1,3 milhão de pobres no Rio e 1,0 milhão em São Paulo. Nesta, a renda média dos não-pobres era então quase 16 vezes superior à dos pobres; no Rio de Janeiro, quase 11 vezes [Albuquerque, 1993], o que mostra elevados níveis de desigualdade.

Há evidências de que essa incidência se reduziu bastante, em decorrência, sobretudo, da manutenção do poder de compra da renda dos mais pobres, resultante da virtual estabilidade de preços que se mantém desde meados desta década: algo entre 3% a 4%, em São Paulo, e entre 7% a 9%, no Rio de Janeiro. Porém, a amplitude e a estabilidade, no tempo, dessa redução, sujeitam-se a muita controvérsia, em particular quando se sabe que a necessária modernização econômica deverá demandar menos trabalho de baixa qualificação.

No passado, o crescimento da economia foi acompanhado de grande expansão dos níveis de ocupação e atuou como grande redutor de pobreza crítica no Brasil, especialmente nas grandes cidades, já com menores incidências de pobreza e que lideraram o desenvolvimento. Tal fato se verificou em parte devido ao grande aumento de empregos pouco exigentes em qualificação, e em parte como decorrência de relações de complementaridade econômica entre não-pobres e pobres, com o incremento dos rendimentos dos não-pobres repercutindo sobre o das rendas dos pobres, mesmo quando mantidas ou ampliadas as desigualdades de renda.

Contudo, o agravamento da polarização social nas cidades mundiais situadas nos países mais desenvolvidos – concomitante ao amadurecimento do *mix* produtivo que as tipifica, intensivo em conhecimento – aconselha cautela no dimensionamento, para a RUG brasileira, da redução da pobreza crítica associada ao crescimento futuro. Note-se, a

esse propósito, que a reestruturação produtiva, apesar de ainda incipiente e parcial, ocorrida em São Paulo nos últimos anos, favoreceu a competitividade e ampliou o desemprego, hoje percentualmente muito maior na metrópole paulista do que na fluminense.

Deve-se levar em conta, nesse contexto, que, mesmo com a retomada do crescimento, a inserção produtiva dos pobres na nova economia da Região Urbana Global brasileira que os liberte da sub-renda irá depender imperiosamente da elevação de seus níveis de educação e qualificação.

As questões, conexas, da insegurança coletiva, delinqüência urbana, crime organizado e tráfico de drogas são, igualmente, de equacionamento complexo. Elas não se resolvem sem uma presença mais explícita, ativa e eficaz dos aparatos estatais de promoção social e manutenção da ordem pública – capaz inclusive de impedir que proliferem, nas periferias urbanas, poderes paralelos, à margem da lei, audazes ao desafiar o próprio estado e ágeis em aliciar os mais pobres e desocupados (inclusive menores) como suas *massas de manobra*.

As questões do crime organizado e do tráfico de drogas e armas têm dimensão internacional, sendo necessária, além de atuação, na região e no país, mais efetiva e continuada, maior conjugação de esforços dos órgãos de inteligência e repressão do conjunto dos estados nacionais.

A Questão Ambiental

Um meio ambiente saudável é atualmente considerado não apenas essencial à qualidade de vida, mas também um dos fatores determinantes da localização das atividades produtivas e da própria competitividade.

O conhecido *World Competitiveness Yearbook* (WCY), publicado pelo Instituto Internacional de Administração e Desenvolvimento, sediado em Lausanne (Suíça), analisa o ambiente dos negócios e a competitividade em 46 países, inclusive no Brasil. Não surpreende que inclua, entre fatores que os determinam, o meio ambiente – aferido por indicadores relativos à taxa de reciclagem de papel e papelão, a estações de tratamento de esgotos, ao efeito estufa, a emissões de CO_2, conforme apontado por Gusmão neste volume.

No caso da RUG Rio–São Paulo, cabe relevar, entre os fatores ambientais que afetam sua competitividade sistêmica:

- A poluição do ar, mais grave na Grande São Paulo, porém séria no Grande Rio de Janeiro, Vale do Paraíba Fluminense (Volta Redonda) e Litoral Paulista (Cubatão). Ela é gerada pelos veículos automotores e pela operação de processos de geração de calor; queima de resíduos a céu aberto; tráfego intenso em vias não-pavimentadas; e movimentação e estocagem de combustíveis.
- O comprometimento da balneabilidade das praias, altamente desfavorável ao turismo receptivo, muito importante no Rio de Janeiro. Ele ali decorre de cargas poluidoras transportadas pelos rios, canais e lagoas em direção às baías de Guanabara e Sepetiba e praias oceânicas, e de águas servidas lançadas diretamente no mar. Cinco das nove praias oceânicas do município do Rio de Janeiro foram consideradas, por enti-

dade de controle ambiental, impróprias ao banho por mais de 70% do tempo nos anos de 1984-1993. As águas da praia de Ramos, na Baía da Guanabara, considerada a mais contaminada, freqüentemente apresentam mais de um milhão de coliformes fecais por cem mililitros de água, quando o padrão aceitável é de apenas mil. A situação das praias do litoral norte de São Paulo não difere muito da verificada nas praias oceânicas do Rio de Janeiro.

O enfrentamento dos problemas ambientais urbanos não tem sido descurado pelos governos municipais e estaduais: iniciativas e projetos de grande envergadura já foram concebidos e parcialmente executados, mas, para superá-los, é necessária uma atuação melhor coordenada.

- As insuficiências qualitativas e quantitativas do abastecimento d'água. O sistema que serve à Região Metropolitana do Rio de Janeiro capta cerca de 80% da água que transporta na bacia do rio Paraíba do Sul, a jusante de área urbano-industrial geradora de cargas altamente poluidoras, apresentando, além de limitações quantitativas, riscos permanentes de contaminação. A Grande São Paulo tem enfrentado, nos últimos dez anos, severos racionamentos de água, embora recentemente atenuados. O grande eixo urbano-industrial paulista, que se estende desde a Baixada Santista até Campinas, compromete gravemente os recursos hídricos das bacias do alto rio Tietê e do rio Piracibaca, onde a qualidade da água é considerada péssima.
- Baixa cobertura dos sistemas de esgotamento sanitário e coleta de lixo. No município do Rio de Janeiro, apenas 69% dos domicílios são atendidos por redes coletoras de esgotos e, embora o percentual servido com coleta de lixo seja da ordem de 90%, o volume de lixo não coletado, de 600 toneladas/dia em 1991, era elevado. Quase todo o lixo coletado (5,5 mil t/dia, em um total de 6 mil t/dia) era encaminhado a um aterro sanitário localizado às margens da Baía de Guanabara, o qual, pelas aves que atrai, põe em risco o trafego aéreo do aeroporto do Galeão. Na São Paulo metropolitana, apenas 65% do volume de esgotos produzidos são coletados (68% no caso do município da capital), e 70% das 28 mil t/dia de lixo têm tratamento inadequado, sendo em parte encaminhados a lixões, localizados inclusive em áreas de proteção de mananciais.
- Freqüentes inundações, tanto em São Paulo quanto no Rio de Janeiro (capital e municípios periféricos). Em São Paulo, a maioria delas ocorre ao longo dos rios Tietê, Tamanduateí e Pinheiros, e decorrem do uso inadequado do solo e da precária condição dos sistemas de drenagem pluvial. Tais inundações causam grandes transtornos à metrópole, com interdição das avenidas marginais àqueles rios, que acarretam grandes engarrafamentos do trânsito e virtual paralisia urbana. No Rio de Janeiro, as chuvas de verão comumente provocam grandes inundações, com muitos deslizamentos de encostas em virtude da topografia acidentada e geologicamente instável.

O enfrentamento desses problemas ambientais urbanos não tem sido descurado pelos governos municipais e estaduais: iniciativas e projetos de grande envergadura já foram concebidos e parcialmente executados – como os de abastecimento d'água e saneamento nas duas regiões metropolitanas, o de despoluição da Baía de Guanabara e as várias tentativas de gestão integrada dos recursos hídricos do rio Paraíba do Sul, que interessa aos dois estados, além de Minas Gerais. Porém, para superá-los, é necessária uma atuação melhor coordenada, mais eficaz e de dimensionamento adequado dos meios técnicos, financeiros e institucionais.

Além disso, é preciso, sobretudo, atentar para o fato de que essas questões comprometem a competitividade sistêmica dos dois núcleos metropolitanos da RUG Rio–São Paulo, suas próprias funcionalidades urbanas, a produtividade das atividades econômicas que eles abrigam, e minam as forças de atração de novos investimentos, inclusive aqueles típicos de regiões urbanas globais.

Afora essas questões ambientais de cunho metropolitano, a RUG brasileira inclui área, a do Vale do Paraíba Fluminense (Médio Paraíba do Sul), que, exercendo funções de *região-registro* – conforme Gusmão – não pode prescindir de atenção ecoambiental prioritária: seja por possuir parque produtivo, referido ao Rio e São Paulo, em que predominam as indústrias química, siderúrgica e metal-mecânica; seja por possuir também, juntamente com a área Vale do Paraíba Paulista, tanto a infra-estrutura de transportes que intercomunica as duas metrópoles quanto os recursos hídricos essenciais ao abastecimento do Rio de Janeiro.

Há ainda todo o magnífico litoral da região (a parte norte do Litoral Paulista, todo o Litoral Sul Fluminense e toda a Região dos Lagos), que é dotado de recursos naturais e paisagísticos que cumpre preservar e conservar, inclusive mediante ordenamento de sua ocupação.

Finalmente, cabe referir que o marco regulatório que preside, no país e, em especial, no espaço da RUG Rio–São Paulo, as intervenções públicas nas questões relativas ao meio ambiente podem ser menos complicadas, rígidas e fragmentadas. Particularmente, é necessária a consolidação, no plano formal, do atual emaranhado de leis, decretos e regulamentos, além de mais clara definição de competências das diversas instâncias de governo, e de mais coordenação, cooperação e flexibilidade no nível de sua práxis executiva.

A lógica do modelo atual, que vem dos anos 70, impositiva e autoritária, não condiz com o moderno estado de ações estratégicas, mais indutor e promotor do desenvolvimento. Não se pode, evidentemente, prescindir, nessa área, de instrumentos de acompanhamento, vigilância, controle e penalização. O marco regulatório vigente e sua prática, porém, além de pouco eficazes, em nada favorecem a atração de novos investimentos – ainda segundo Gusmão.

II.2. A RUG Brasileira: Razões e Caminhos da Integração

A organização da gerência e do financiamento da consolidação da RUG brasileira deverá refletir inteiramente a nova divisão de trabalho que, por iniciativa do Estado, se processa no país entre as esferas pública e privada da sociedade.

Ela vai além da mera desestatização. Demanda nova institucionalidade: um novo paradigma de organização das relações de poder na sociedade; um novo processo de tomada de decisões político-estratégicas; e um novo modo de gestão do desenvolvimento.

A viabilidade da Região Urbana Global Rio–São Paulo depende da inauguração, nela, dessa nova institucionalidade, apenas percebida porque seus contornos ainda estão difusos, não-configurados, e somente se explicitarão em sua prática.

Ela se assenta na integração de decisões, recursos, ações. E este é, em sua natureza, um processo essencialmente político.

A RUG Rio–São Paulo: Razões da Integração

São muitas as razões que justificam a integração de decisões, recursos e ações dos diversos atores públicos e privados em esforço articulado para consolidar e conferir sustentabilidade à RUG Rio–São Paulo.

A União Européia surgiu, há décadas, dos escombros da Segunda Guerra Mundial. A forma que tem hoje sequer era vislumbrada pelo mais audaz dos visionários. É um pacto político construído entre nações e povos que viveram um conflituoso passado. No futuro, foram escritas, a princípio sob os céticos olhares do mundo, as palavras *comunidade*, depois *união*. Elas aconteceram.

Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai: guerras, antagonismos, rivalidades ontem; concórdia, cooperação, interesses convergentes hoje – para um melhor futuro comum amanhã. São formas de integração mais difíceis, complexas. Envolvem transferências de lealdades, abdicação de parcelas de soberania. Mas estão progredindo. E mudando a história.

São Paulo e o Rio são duas metrópoles de porte, de um mesmo país, que estão fisicamente muito próximas, justapostas, quase contíguas. Não há caso semelhante nos chamados países emergentes. Um grande eixo urbano-industrial vem se formando há décadas, sob a influência de ambas, ao longo do Vale do Rio Paraíba do Sul, estruturado pela BR-116, a Rio–São Paulo.

São Paulo, por si, apresenta-se hoje com melhores condições de vir a desempenhar, no MERCOSUL, funções de comando, disseminação e controle do processo de globalização.

O Rio de Janeiro e São Paulo, juntos, porém – mais o Macroeixo Rio–São Paulo e algumas áreas periféricas às duas metrópoles: o Pólo de Campinas, o Litoral Paulista, o Litoral Sul Fluminense, a Região Serrana do Rio e a Região dos Lagos – terão muito mais viabilidade nessa empreitada.

Há complementaridades a explorar e promover dentro da região: interindustriais; comerciais, entre outros serviços, no turismo, lazer, cultura, inclusive sob a forma de redes permeando toda a região, ou parte dela. Como há, principalmente ao longo do Macroeixo Rio–São Paulo, projetos comuns a desenvolver e recursos naturais comuns a preservar e proteger. E poderão, enfim, ser criadas, em espaço urbano tão privilegiado do país, sinergias resultantes da integração com força suficiente para potencializar seu desenvolvimento, em benefício de São Paulo, do Rio de Janeiro e do país, além de ensejarem inovadoras formas de integração e emulação.

Assim, a cooperação, no âmbito da Região Urbana Global Rio–São Paulo, não exclui a competição, que é saudável, estimulante e benéfica. Deve ser uma cooperação competitiva.

A RUG Brasileira: Os Caminhos da Integração

Se há razões suficientes para a articulação das ações de desenvolvimento voltadas para a consolidação, no Brasil, de uma região urbana global de hierarquia elevada no sistema mundial de cidades do século 21, faz-se contudo necessário que para esse objetivo torne-

se clara opção política que resulte na execução de estratégia capaz de torná-lo realidade.

Faz-se necessário primeiramente que a RUG Rio–São Paulo esteja inserida em um Brasil e em um MERCOSUL macroeconomicamente menos vulneráveis, mais dinâmicos e internacionalmente competitivos, bem como em avançado processo de inserção na economia global. E que tanto o Brasil quanto seus parceiros do MERCOSUL estejam se tornando sociedades melhor institucionalizadas em suas esferas pública e privada e com menores desequilíbrios sociais e espaciais.

A estabilidade econômica – não somente de preços, mas de regras de funcionamento do mercado – e o relativo equilíbrio das contas externas e públicas são condições para que o Brasil possa inserir-se, sem maiores sobressaltos, no mercado globalizado, e beneficiar-se regularmente de investimentos externos e do capital transnacional como uma das fontes de financiamento de seu crescimento. Condição semelhante deve ser buscada para os demais países do MERCOSUL (um mercado ampliado, construído sobre um pacto político), inclusive mediante cooperação e sintonia na formulação e execução das políticas macroeconômicas.

A estabilidade econômica e o equilíbrio das contas externas e públicas são condições para que o Brasil possa inserir-se no mercado globalizado e beneficiar-se de investimentos externos e do capital transnacional como fontes de financiamento de seu crescimento.

Além disso, a continuidade do processo de modernização econômica, base de sustentação do crescimento, supõe mais do que a mera reestruturação da atual base produtiva, pois deve avançar na identificação e aproveitamento de novas vantagens competitivas em setores, produtos e serviços mais intensivos em conhecimento, muitos deles com presença na própria RUG brasileira. Isso viabilizaria mais produção nacional para o mercado interno e conferiria maior dinamismo às exportações.

Na dimensão político-institucional, o aperfeiçoamento da democracia representativa e participativa, a racionalidade e transparência das decisões de governo e uma visão do futuro nacional legitimada pela sociedade e orientadora das ações públicas e privadas relevantes para o desenvolvimento são requisitos de minimização dos riscos políticos, cada vez mais levados em conta nas decisões privadas de investimento.

No plano social, avultam as questões do desemprego, da pobreza e das desigualdades, bem como da delinqüência urbana, cuja redução poderá contribuir para a atenuação dos conflitos no campo e nas cidades e a melhoria da segurança coletiva.

Na dimensão espacial, há necessidade de um maior equilíbrio na distribuição regional e urbana do desenvolvimento nacional. Com esse propósito, o objetivo-síntese do processo de ordenação espacial de um desenvolvimento brasileiro, compatível com a inserção mais equilibrada do país na economia mundializada, é a minimização dos hiatos competitivos inter-regionais.

Visa-se, de um lado, a evitar a fragmentação do mercado interno e a fratura dos elos econômico-financeiros entre as diversas regiões do país. De outro lado, uma política regional e urbana que venha a assumir essa feição espacialmente equalizadora supõe a reorientação das atenções do Estado, em especial dos estados e municípios, para o que hoje mais conta na localização das atividades diretamente produtivas: a existência de um conjunto de condições determinantes da competitividade sistêmica. Esta política buscaria orientar espacialmente os investimentos em infra-estrutura econômica básica (energia, transportes, comunicações) e em recursos humanos, ciência e tecnologia, atuando de modo a reduzir os diferenciais inter-regionais de competitividade, ou seja, caminhando para a isonomia competiti-

va. Assim, seriam criados fatores de atração locacional muito mais dinâmicos e estáveis do que os propiciados por incentivos fiscais ou financiamentos favorecidos.

É evidente, portanto, que delineamentos estratégicos para a Região Urbana Global Rio–São Paulo consistentes com essa última opção política não devem visar à reconcentração populacional ou econômica na região mais rica e densa do país. Eles devem direcionar-se para a criação e manutenção das condições para que essa região nuclear da economia brasileira exerça, em particular na América do Sul, funções de comando e controle do processo de globalização – seja por meio do reforço de suas articulações com as outras regiões urbanas globais, seja mediante a ampliação de suas interações, sinergicamente potencializadoras do desenvolvimento, com os outros centros urbanos de porte, no país e no subcontinente.

Ser paulistano, carioca, fluminense, paulista ou brasileiro equivale a uma construção do espírito, uma forma de introjetar psicossocialmente a moldura de uma realidade vivida. Sem essa construção social da realidade, uma região é um mero departamento.

Esse conjunto de objetivos supõe desde uma organização econômica que torne a RUG Rio–São Paulo internacionalmente competitiva e com infra-estruturas, serviços e entidades capazes de assegurar sua proeminência como centro nodal no espaço dos fluxos mundiais, subcontinentais e nacionais que engendram a globalização, até os requisitos ambientais, os atributos urbanos, as condições sociais e as instituições político-administrativas que propiciem boa qualidade de vida, ordem e segurança, com governos estáveis, eficientes e financeiramente equilibrados.

O êxito de uma estratégia para a Região Urbana Global Rio–São Paulo resultará da forma como interagirão, de um lado, os processos de globalização e macrorregionalização de mercados e, de outro, o desempenho da economia e do desenvolvimento nacional. Dentre seus objetivos essenciais está o de servir de elo de transmissão, para dentro do país, dos fluxos comerciais, financeiros, de informação e conhecimento que contribuam para impulsionar e distribuir progresso e ampliar os ganhos com a inserção brasileira na globalização.

Para tanto, a estratégia deverá viabilizar a RUG brasileira como uma região competitiva, integrada, solidária e sustentável, capaz de constituir-se em um dos nós relevantes da rede mundial de regiões urbanas que operacionaliza a globalização. As regiões, mais que espaços delimitados apenas formalmente, são categorias ideativas e, enquanto tais, representações mentais da sociedade, referências simbólicas com maior carga de sentimento do que de razão.

Ser paulistano, carioca, fluminense, paulista ou brasileiro equivale a uma construção do espírito, uma forma de mentalizar e introjetar psicossocialmente a moldura de uma realidade vivida. Sem essa construção social da realidade, uma região é um mero departamento. Não pertence à sociedade. As pessoas não se sentem pertencendo a ela. Ela não está culturalizada. O Rio e São Paulo são realidades culturais, o MERCOSUL ainda está *em-ser*; a RUG Rio–São Paulo não existe sequer como uma idéia mais amplamente compartilhada, embora o espaço que inicialmente se postula como podendo vir a ser o seu seja denso de muitas realidades. Mesmo que venha a investir-se como região, só com o tempo adquirirá, em sua plenitude, a força de ente cultural relevante.

Nesse espaço ainda despercebido como região, os poderes executivos da União, estados e municípios têm competências constitucionais e legais estabelecidas e devem, evidentemente, continuar a exercê-las em sua plenitude, mesmo quando as novas

institucionalidades da RUG Rio–São Paulo vierem a prosperar.

O modelo de gestão da RUG (global e nos níveis microrregional e municipal) deve consolidar-se gradualmente, em processo evolutivo mais orgânico e espontâneo do que mecânico e dirigido. Com ele, não se pretende que a Região Urbana Global Rio–São Paulo passe a ter, no espaço de fluxos gerado pela mundialização, exclusividade na interconexão da rede de cidades globais com os sistemas urbanos subcontinental e nacional.

O processo de globalização, sendo multiforme, plural, mutante, não se subordina a configurações rígidas e racionalizações obsessivas. Outras grandes cidades, na América do Sul e no Brasil, irão naturalmente desenvolver suas formas, diferenciadas e flexíveis, de inserção no mercado globalizado e nele exercerão, em graus variados e variáveis, papéis de relevância.

Entretanto, considera-se o que aqui se postula para a RUG Rio–São Paulo, ou seja, posição proeminente, de maior centralidade, no comando e controle do processo de globalização, de grande relevância estratégica para o Brasil.

E pede-se que essa idéia-proposta seja ampla, franca e construtivamente debatida.

ANEXO1

Região Urbana Global Rio–São Paulo: Dados Básicos, por Municípios, Sub-Regiões e Estados

DISCRIMINAÇÃO	ÁREA	POPULAÇÃO, MIL			IDH	PIB, 1993 (US$ de 1997)						Dist. em Linha reta, km	
	Km²	Total, 1991	Total, 1996	Urbana, 1996	1991	TOTAL	Urbano	Indústria	Comércio	Outros Serviços	Agricultura	Rio	S. Paulo
Estado do Rio de Janeiro	16.899	11.310.942								11.841.435	1.589.711	.755	90.12
.516.8	9.8	.299.0	0.267	3.575	24.50	4.478.189	6561.245.1	5.796824.	86602	Região d	s.Lagos 2	04	285.8
8360.937	31	.4940,	721.40	688.59	1.11	742.65821	300.44878	835.01382	.607.1962	2.945.940		raru	ma³ 6
559.02	66	14851	850,62	283.49	425	62.184.92320	864.92016.40	578124.91	425121.31	502118.547	5.Arr	i a	do C
bo 15819.86	21	54821.54	0,72358	966.9535	966.	5329.538009	1.190.32428.	38.620013	.9 491,2Ca	o Frio[b] 4048	.751115.7	910	.886
,730 608.	12	08547	496.89	110.7	4.016	42.386.475	94.396.399	0.516.017	17,8472	asimiro de	breu[c] 683	338	548.
1843.5780,668	18.50	.95797 5	1 96127.	70.8604.	05.56	65335.53420	995.996118,5	74,5São Pedro	da Aldeia 358	50.47465.147	4.2950,64		79.03
203210.195.	11	7.039.4	26.772	532186	383.8	768.840.292	33,5490,7Sa	uarema 356	7.88844.01	41.4020,627	59.665.15	38.	86.01
7.373.1517.675.5	7	3.337.3	121.27	.13311	,445	. 9 R	gião Metrop	litana do R	o de Janei	o5.328981	57210	192.	97
420.75877.99	653	5277.7	1.102.7	4.16.92	289.	82 3.981.742.	.1856.794.070	722295.550	528 Duque	de Caxias 466	667.821.71		
089710.62	0.	892.61	353.88	2.608.	61.58	857.997.570	92.093.6461.	58.070.372	192.29318	1 348,7Ita	oraí[d] 429	162.	4218
.560 169.87	0.	11525.	18.405	95.856.	0712	165.58824	052.751246	638.268129	661.79838	1 394,4Ita	uaí[e] 278 1	305	125.
6800.655784.333.617	52.74	146.47	.779.60	20.61	599	52.348.944	1.586.4716	300,8Magé	749 191.7	4 215.7271	2.413 0,61		
73.050.53 1348	968	44211	043.4	830.7	5.829	199.199.185	24.092.089	2,1379,4M	ngaratiba	6117.9251	896146	60,7	2203
51897	18	.525.0	938.9	4.395	927.	23141.642	76119.993	89986,2	72,7Mari	á36446.5	560.286	0.407	0.743
822 193.578.77236.226.58	13 0	1 471 1	4.340.7	8 13.71	,050	8 394.7Nilóp	lis 19 158 09	155.272155.	72 0,767 28	.767.569288.	37.701 31.6		
91133.233.295	23.	85.494	29.868	25,83	7.7N	terói 1 32 4	6.155450.3	4450.3640	8213 650.	10.7433.64	964.459	00.7	3 563

ANEXO 1 – Continuação

DISCRIMINAÇÃO	ÁREA	POPULAÇÃO, MIL			IDH	PIB, 1993 (US$ de 1997)						Dist. em Linha reta, km	
	Km²	Total, 1991	Total, 1996	Urbana, 1996	1991	TOTAL	Urbano	Indústria	Comércio	Outros Serviços	Agricultura	Rio	S. Paulo
Barra Mansa	836	172.216	176611	170.966	0,736	1.075.383.191	1.058.170.491	595.946.468	57395502	404.828.501	17.212.700	108,2	274,2
Eng. Paulo de Frontin	139	12.061	12.543	8.230	0,634	29.538.870	28.395.932	3.668.968	1.614.462	23.112.501	1.142.938	63,5	321,1
Italaia	226	16073	21.216	11.100	0,776	100.663.648	95.263.498	86.090.678	944.050	8.228.770	5.400.150	146,2	242,4
Mendes	78	16.598	17.185	16.533	0,678	71946094	70919.874	35.299.780	3.064.742	32.555.352	1.026.220	69,6	317,1
Miguel Pereira	288	19.446	20.093	16.697	0,748	68.564.037	65.911.047	7.679.467	5.171.752	53.059.828	2.652.990	57	344,4
Paty do Alferes	320	21.095	22.286	14498	0,623	79092.355	2.148.946	2.148.946	0	0	76.943.409	57,9	350,3
Piraí	507	33.782	40.228	33.003	0,690	246.218.256	236.392.743	164.784.595	4.473976	67.134.172	9825.513	78,4	297,3
Resende	1.116	91.757	102.625	84.394	0,779	579.561.651	557.840.438	187.877.446	28.581.455	341.381.537	21.721.213	136,7	253,1
Rio Claro	844	13.665	14.449	9.874	0,617	24.855.636	5.694.425	1.583.235	1.053.505	3.057.685	19161.211	98	271,3
Vassouras	554	28.649	29.037	18.231	0,701	161.978.131	142714.683	9.149.994	7.210.353	126.354.336	19.263.448	73,5	327,9
Volta Redonda	183	220.305	232.287	232.058	0,790	5.481.805.386	5.478.232.937	4.549.707.343	85.908.547	842.617.047	3.572.449	103,7	280,7
Estado de São Paulo	30.492	20.620.919	22.240.176	21.386.809	0,792	190.139.959.609	188.968.403.247	73.822.669.153	11.011.310.762	104.134.423.319	1.171.556.362		
Pólo de Campinas	5.285	2391364	2.650.408	2.517.872	0,796	19.864.228.365	19.221.381.195	11.418.082 739	1.227.389.972	6.575.908.477	642.847.170		
Americana	134	153840	167.945	167.790	0,802	2.747.149.365	2.743.334.889	2.146.730.200	102.203.715	494.400.973	3.814476	419	110,8
Atibaia	479	86336	95342	84.751	0,777	353.305.344	324.487.044	66.488.804	36.178.157	221.820.083	28.818.300	342,1	50,5
Bom Jesus dos Perdões	109	9854	10.890	9.983	0,745	49.021.785	47.429.652	34.939.699	759.691	11.730.261	1.592.133	332,1	50,7
Campinas	798	847595	908.906	872652	0,816	5.724.820.505	5676.743.908	1.689.278.050	595.901.344	3.391.564.514	48076.597	393,7	85,1
Campo Limpo Paulista	80	45387	52.294	50.969	0,770	532205.113	530.864.525	461.738.373	8.576.063	60.550.089	1.340.588	365,5	41
Cosmópolis	155	36684	39.880	37.767	0,749	208046828	168.864045	66.783.316	9.166934	92.913.796	39.182.783	407,4	115,6
Elias Fausto	202	11632	12.485	8.460	0,723	112.704.110	49.824.637	23.924.772	1.975.196	23.924.669	62.879.473	394,5	92,7
Indaiatuba	311	100948	121.906	119.346	0,788	608.209.112	563.134.130	348.799.061	37.917.004	176418.065	45.074.982	409,5	77,6
Itatiba	323	61645	71.590	63.604	0,778	504.502.301	479.648516	321697.658	25.036.027	132.914.830	24.853.785	371,2	65,4
Itupeva	201	18142	20.605	14.911	0,763	190.758.869	163.019.818	111.076.738	3.460.813	48.482.267	27.739.051	393,8	62,2
Jaguariúna	207	24999	32.052	22.888	0,764	223.645.815	204.824.407	117.559.052	24.478.920	62.786.434	18.821.408	385,6	102,2
Jarinu	208	10878	12.382	7.583	0,740	60.924.970	31.564572	24.585.189	1.283.033	5.696.350	29.360.398	359,7	51,6
Jundiaí	433	289269	293.373	276547	0,810	2.848.703.469	2.762.584.322	1.864.706.035	174.441.855	723.436.433	86.119.147	376,3	48,3
Louveira	..	16259	18.021	15.642	0,777	..	..	..	..	..	..	382,3	61,7
Monte Mor	241	25559	30.849	29.100	0,763	216877837	145.570.081	106.277.007	3.933.509	35.359.564	71.307.756	418,6	94,8
Nazaré Paulista	327	11671	11.916	5.030	0,675	122.475.706	121.409.785	4.208 229	911.629	116.289.928	1.065.921	325,2	49,7
Nova Odessa	74	34063	37.424	34.318	0,782	355.210.602	345.172.347	304.561.885	7.782.609	32.827.853	10.038.255	416,1	107,4
Paulínia	140	36076	44.431	39.972	0,785	1.127.670.058	1.112.447.997	902.889.118	39.216.919	170.341.959	15.222.061	402,9	103,1
Pedreira	110	27972	31.890	29.937	0,785	187.484.827	184.139.415	147.722.666	9.875.978	26.540.771	3.345412	377,5	96,2
Santa Bárbara d'Oeste	272	145266	161.060	158122	0,789	589.278.411	562.298.540	383.999.320	32.936.810	145.362.409	26.979.871	427,8	117
Sumaré	215	226870	283.778	282.629	0,773	1.254.481.675	1.214.239.400	965.901.571	45.969.725	190.342.476	40.242.275	416	104,6
Valinhos	149	67886	74.608	69.748	0,790	1.130.334.418	1.094.461.439	810.616.206	28.564.368	255.280.864	35.872.979	387	75,5
Várzea Paulista	35	68921	78.156	78.156	0,756	365.835.219	363.712.296	280.997.127	17.861.171	64.853.998	2.122.923	370,7	43,4
Vinhedo	82	33612	38625	37.967	0,792	350.582.026	331.605.430	232.602.663	18.958.502	80.044.264	18.976.596	382,9	68

ANEXO 1 – Continuação

DISCRIMINAÇÃO	ÁREA	POPULAÇÃO. MIL			IDH	PIB. 1993 (US$ de 1997)						Dist. em Linha reta, km	
	Km²	Total. 1991	Total. 1996	Urbana. 1996	1991	TOTAL	Urbano	Indústria	Comércio	Outros Serviços	Agricultura	Rio	S. Paulo
Região Metropolitana de São Paulo	7.965	15445050	16.583.234	16.006.860	0,792	143.209.298.719	142.955.854.895	45.794.750.903	8.569.361.147	88.591.742.839	253.443.824		
Arujá	98	37622	50.739	45848	0,766	470.949.827	469.392.528	401.675.560	9.150.052	58.566.916	1.557.299	321,1	38,3
Barueri	64	130799	177.256	177.256	0,765	666.355.817	593.555.684	546.058.838	8.339.715	39.157.131	72.800.133	377,9	21,3
Biritiba-Mirim	318	17833	20.083	16.357	0,706	26.084.634	7.644.313	2.825.277	1.485.617	3.333.420	18.440.321	296,6	63,3
Caieiras	96	39069	57.512	55.450	0,784	486.748.876	486.263.354	417.247.043	8002.075	61.014.236	485.522	360,7	22,2
Cajamar	129	33736	42.464	40.761	0,749	1.617.676.457	1.617.554.723	190.998.877	17.911.817	1.408.644.029	121.734	376,5	31,8
Carapicuíba	35	283661	327.882	327.882	0,771	199.344.469	199.339.252	80.460.308	28.581.250	90.297.694	5.217	272,9	16,4
Caieiras	96	39069	57.512	55.450	0,784	486.748.876	486.263354	417.247.043	8.002.075	61.014.236	485.522	360,7	22,2
Cajamar	129	33736	42.464	40.761	0,749	1.617676.457	1.617.554.723	190.998.877	17.911.817	1.408.644 029	121.734	376,5	31,8
Carapicuíba	35	283661	327.882	327.882	0,771	199.344 469	199.339252	80.460.308	28.581 250	90.297 694	5.217	272,9	16,4
Cotia	325	107453	126.956	126.956	0,788	741.346.319	735.929.074	340.841.338	60.944 072	334.143.663	5.417.245	385,8	28,1
Diadema	31	305287	323.116	323.116	0,763	2.041.648.587	2.041.640.308	1.390.322.886	113.075.732	538.241.769	8.279	357,9	17
Embu	70	155990	195.628	195.628	0,758	1.664.181.111	1.662.094.032	298.278582	34.371.781	1.329.443.668	2.087.079	375,8	20,5
Embu-Guaçu	156	36277	42.261	41.386	0,740	136.192.490	134880.846	47.864.665	5.452.891	81.563.291	1.311.644	379,2	33,4
Ferraz de Vasconcelos	29	96166	121.970	120.479	0,721	193.608.132	193.411.783	125.162.174	13.353.673	54.895.935	196.349	329,3	28,8
Francisco Morato	49	83885	106.215	105.881	0,708	58.758950	58.640.918	9.607.612	10.720079	38.313.227	118.032	362,7	32,4
Franco da Rocha	134	85535	98.310	92831	0,744	163.842.410	162.066.279	83.571.022	16.172.970	62.322.287	1.776.131	359,5	26,3
Guararema	271	17961	17.995	13.742	0,739	55.843.403	45.380.207	25.682.147	5.773649	13.924.411	10.463.196	292,2	65,5
Guarulhos	318	787866	972.384	953.397	0,773	5.238.995.776	5.238.846.612	2.748241.968	289.630.423	2.200.774.221	149.164	344,6	14,7
Itapecerica da Serra	339	93146	120.335	117.967	0,762	291.881.242	289.675.794	84.001.789	26.724.229	178.949.776	2.205.448	378,1	24,6
Itapevi	92	107976	133.523	133.523	0,680	264.134.744	263.553.504	125546.865	13.151.089	124.855.550	581.240	384,5	27,3
Itaquaquecetuba	82	164957	228.344	228.344	0,675	510.095.875	508.691.980	326.598.090	20.528.529	161.565.360	1.403.895	326,4	31,3
Jandira	18	62697	75352	75352	0,747	238.698.335	238.689.618	147.942.137	10.787.607	79.959.874	8.717	381,4	24,7
Juquitiba	523	19969	21.850	21.850	0,634	126.094.090	124.245.699	9.583.339	4.997.076	109.665.284	1.848.391	406,3	59
Mairiporã	322	39937	49.893	42.100	0,747	153.582.514	151.362.426	48.757.999	11.209.658	91.394.769	2.220.088	345,9	28
Mauá	63	294998	342.909	342.909	0,777	1.917.852.733	1.917.626.699	1.438.980.796	74.922.380	403.723.522	226.034	339,5	25,3
Moji das Cruzes	727	273175	312.685	279945	0,779	2.308.128.630	2.223.524.544	1.576.959.635	107.015.089	539.549.820	84.604.086	310,8	47,5
Osasco	65	568335	622.912	622.912	0,784	3.797.183.439	3.797.173342	1.920.068.596	222.673.770	1.654.430.976	10.097	370,8	14,4
Pirapora do Bom Jesus	111	7956	10.499	10.493	0,657	163.738.395	163.346.470	150.628.759	354522	12.363.189	391.925	391,3	40,4
Poá	17	76302	84.777	83.945	0,787	294.894.710	294.498.444	114.329.537	16.746.958	163.421.948	396.266	325,7	32,2
Ribeirão Pires	99	85085	97.550	97.550	0,785	392.726.623	392.586.277	202.499.631	24.765915	165.320.732	140.346	337,6	29,9
Rio Grande da Serra	37	29901	34.736	34.736	0,717	1.195.158.453	1.194.784.871	1.172 631.749	2.785.532	19.367.590	373.582	336,2	35,2
Salesópolis	427	11359	13.276	7.953	0,681	31.167 028	17.961.032	1.799.410	3.714.043	12.447.579	13.205.996	277,7	81,5
Santa Isabel	362	37975	41.367	31 650	0,683	362 091 253	358209 330	271.353.143	6.938 508	79.917 679	3.881.923	311,2	50,2
Santana de Parnaíba	182	37762	57.299	57 299	0,783	1 48196516	147.520.938	106.032.513	9.082 524	32.405 901	675 578	381,8	29,1
Santo André	175	616991	625.564	625.564	0,813	5.399 048.259	5.399.030.085	3.565.534.373	275.565.121	1.557 930.590	18 174	346,4	18,2
São Bernardo do Campo	407	566893	660.396	641.390	0,808	7.074.349.695	7.071.731.456	5.042 659.886	244.468.450	1.784.603.120	2.618.239	351,9	18,4
São Caetano do Sul	15	149519	139825	139.825	0,820	2.330.041.745	2.330.041.745	1.327 565.677	120.807.695	881.668.373	-	350,5	12,2
São Paulo	1.529	9646184	9.839436	9.391.482	0,804	99.372.794.634	99.369222.145	19.210.084.398	6.657.236.672	73.501.901.074	3.572.489	357,7	0

ANEXO 1 – Continuação

DISCRIMINAÇÃO	ÁREA	POPULAÇÃO, MIL			IDH	PIB, 1993 (US$ de 1997)						Dist. em Linha reta, km	
	Km²	Total, 1991	Total, 1996	Urbana, 1996	1991	TOTAL	Urbano	Indústria	Comércio	Outros Serviços	Agricultura	Rio	S. Paulo
Suzano	195	158839	180.740	173.906	0,758	2.222.733.578	2.207.592.796	1.891.589.020	53.465.340	262.538.436	15.140.782	322,4	35,5
Taboão da Serra	21	160084	182.506	182.506	0,789	674.426.146	674.408.308	242.457.191	31.940.771	400.010.346	17.838	372,6	16,1
Vargem Grande Paulista	34	15870	26.689	26.689	0,768	178.702824	173.737.479	108.308.153	6.313.873	59.115.453	4.965.345	394	36,4
Litoral Paulista	4.034	1335180	1.447.241	1.437.628	0,787	14.384.018.653	14.364.046.275	8.525.081.852	664.779.963	5.174.184.460	19.972.378		
Caraguatatuba	485	52878	67.398	63.627	0,761	149.513.006	147.399.944	20.361.669	23.364.708	103.673.568	2.113.062	238,8	125
Cubatão	143	91136	97.257	96.693	0,756	7.937.666.487	7.937.662.617	7.601.863.745	41.107.705	294.691.166	3.870	343,7	44,9
Guarujá	143	210207	226.365	226.357	0,753	930.852.197	930.821.907	287.758.352	74.483.447	568.580.107	30.290	334,2	62
Ilhabela	348	13538	13100	12.824	0,739	21.058841	20.423.953	3.739.008	4.152.976	12.531.970	634.888	237,3	135,4
Itanhaém	597	46074	58.017	57.326	0,748	173.193.555	160.355.419	19.190.838	20.612.940	120.551.641	12.838.136	390,9	72,8
Mongaguá	137	19026	27.065	26.963	0,764	58.134.397	56.047.351	11.301.978	6.854.098	37.891.275	2.087.046	369,7	59,5
Praia Grande	144	123492	150.388	150.388	0,767	263.230.811	263.162.657	61.659.336	55.170.423	146.332.899	68.154	345,2	59,2
Santos[a]	773	428923	429.245	426.663	0,830	3.986.322.735	3.986.158.931	359.778.397	324.607.373	3.301.773.162	163.804	336,7	56,2
São Sebastião	402	33890	43.845	43.696	0,757	177.946.619	176.742.877	27.360.163	14.231.538	135.151.175	1.203.742	246,2	128,1
São Vicente	149	268618	279.528	279.346	0,786	523.524.017	523.451.892	109.616.020	82.519.286	331.316.586	72.125	344,5	52,8
Ubatuba	713	47398	55.033	53.745	0,769	162.575.988	161.818.727	22.452.346	17.675.469	121.690.911	757.261	200,8	158,8
Vale do Paraíba Paulista	7.011	3988	416.442	366.185	0,687	2.152.419.643	2.037.459.413	914.023.301	135.056.114	988.379.993	114.960.230		
Aparecida	121	33247	34.318	33.874	0,792	187.387.391	186.356.674	70.668.273	26.065.830	89.622.571	1.030.717	207,8	163,6
Areias	307	3284	3.466	2.369	0,583	15.176.468	9.795.975	1.196.569	118.174	8.481.232	5.380.493	158,7	224
Bananal[b]	774	11368	11.339	8.204	0,631	26.671.128	18.481.701	2.615.800	2.194.662	13.671.240	8.189.427	117,8	255,8
Cachoeira Paulista	289	23212	25.473	20.441	0,779	63.659.220	55.084.196	11.326.863	3.967.273	39.790.059	8.575.024	187,2	193,8
Cruzeiro	305	68643	72.155	69.501	0,771	404.139.045	398.174.687	239.135.107	25.407.432	133.632.148	5.964.358	184,1	202,8
Cunha	1.411	23462	21.641	10.114	0,593	33.804.221	20.454.513	1.576.108	1.198.623	17.679.782	13.349.708	180	179,6
Guaratinguetá[a]	798	102072	110.728	103.856	0,792	881.926.588	853.696.697	407.210.501	45.041.214	401.444.982	28.229.891	203,7	169,3
Lagoinha	257	4635	5.101	2.617	0,584	13.034.465	8.426.615	282.924	84.410	8.059.280	4.607.850	204,7	155,9
Lavrinhas	167	4674	5.473	4.604	0,696	16.252.852	12.041.302	2.268.842	236.348	9.536.112	4.211.550	177,7	208,9
Lorena[a]	418	73146	76.344	72.789	0,794	376.082.490	363.988.793	150.475.289	25.154.201	188.359.302	12.093.697	196,7	179,9
Piquete	176	14749	15.099	14.203	0,792	40.279.826	39.231.474	18.226.249	1.975.196	19.030.028	1.048.352	203,7	183,8
Queluz	250	7710	8.351	7.132	0,649	29.710.978	26.406.425	2.439.265	1.266.151	22.701.009	3.304.553	165,7	221,9
Roseira	131	6217	7.382	6.526	0,687	23.603.437	20.069.619	4.440.321	860.983	14.768.314	3.533.818	212,6	156,7
São José do Barreiro	572	3933	4.101	2.103	0,618	11.658084	7.179.439	326.918	101.292	6.751.229	4.478.645	144,3	233,5
São Luís do Paraitinga	619	9922	10231	5.796	0,622	20.181.198	12.554.467	1.532.797	1.232.387	9.789.283	7.626.731	217,4	140,6
Silveiras	416	4914	5.240	2.056	0,586	8.852.252	5.516.836	301.475	151.938	5.063.422	3.335.416	171,1	207,7
Pólo de São José dos Campos	6.197	1054137	1.142.851	1.058.264	0,799	10.529.994.229	10.389.661.469	7.170.730.358	414.723.566	2.804.207.550	140.332.760		
Caçapava	371	66058	68.117	60.432	0,796	643.741.103	620.493.654	482.037.248	23.854.286	114.602.120	23.247.449	255,6	108,7
Igaratá	294	6292	6.067	4.365	0,691	14.372.175	12.677.155	2.777.953	911.629	8.987.574	1.695.020	298,3	67,7

ANEXO 1 – Continuação

DISCRIMINAÇÃO	ÁREA	POPULAÇÃO, MIL			IDH	PIB, 1993 (US$ de 1997)						Dist. em Linha reta, km	
	Km²	Total, 1991	Total, 1996	Urbana, 1996	1991	TOTAL	Urbano	Indústria	Comércio	Outros Serviços	Agricultura	Rio	S. Paulo
Jacareí	461	163869	167.751	158.180	0,782	2.072.855.359	2.049.805.471	1.616.769.097	53.617.278	379.419.096	23.049.888	283,7	75,5
Jambeiro	184	3285	3.457	1.532	0,681	19.062.023	14.028.928	619.231	286.994	13.122.702	5.033.095	256,1	102,8
Natividade da Serra	885	6458	6.764	2.795	0,545	11.930.828	7.915.627	446.961	506.460	6.962.205	4.015.201	234,8	123
Paraibuna	812	14891	14.179	4.940	0,669	143.919.801	137.654.255	126.961.834	692.163	10.000.259	6.265.546	256,7	101
Pindamonhangaba	732	102063	113.937	106.897	0,783	1.998.936.212	1.959.719.626	1.775.589.807	28.513.722	165.616.098	29.216.586	230,3	139,1
Redenção da Serra	310	4008	3.740	1.636	0,637	10.321.767	5.639.469	297.524	151.938	5.190.008	4.682.298	241,3	117,1
Santa Branca	276	10306	20.047	16.295	0,760	38.340.527	33.724.027	17.242.395	827.219	15.654.413	4.616.500	277,6	80,1
São José dos Campos	1.102	442370	486.467	462.729	0,815	4.053.034.523	4.038.444.657	2.439.897.310	215.515.796	1.383.031.552	14.589.866	273	88,8
Taubaté	627	206965	220.230	210.338	0,815	1.461.908.056	1.443.610.302	689.275.230	86.554.088	667.780.985	18.297.754	240,3	125,3
Tremembé	193	27572	32.095	28.125	0,788	61.571.855	55.948.298	18.815.768	3.291.993	33.840.538	5.623.557	239,1	129,8
TOTAL	47.391	31.931.861	34.081.611	32.976.520	0,778	280.263.476.478	278.267.433.514	97.398.393.655	15.489.500.727	165.379.539.115	1.996.042.964		

FONTES: IBGE, IPEA. Os dados de PIB foram elaborados por equipe da Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, coordenada pelo professor José Raimundo Vergolino.

NOTAS:
a) Inclusive Armação de Búzios, novo município desmembrado de Cabo Frio.
b) Inclusive Iguaba Grande
c) Inclusive Rio das Ostras
d) Inclusive Tanguá
e) Inclusive Seropédica
f) Inclusive Guapimirim
g) Inclusive Belford Roxo, Japeri e Queimados, também municípios novos.
h) Inclusive Pinheiral
i) Inclusive Quatis
j) Inclusive Porto Real.
l) Inclusive Holambra.
m) Inclusive Hortolândia
n) Inclusive São Lourenço da Serra
o) Inclusive Berlioga
p) Inclusive Arapeí.
q) Inclusive Potim
r) Inclusive Canas

ANEXO 2

Tabela 1

Região Urbana Global Rio-São Paulo: Indicadores Geodemográficos, por Sub-Regiões e Áreas

DISCRIMINAÇÃO	ÁREA Km2	POPULAÇÃO TOTAL, 1991	POPULAÇÃO TOTAL, 1996	CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO, 1991-1996	DENSIDADE DEMOGRÁFICA 1996	POPULAÇÃO URBANA 1996	GRAU DE URBANIZAÇÃO 1996
Macroeixo Rio-São Paulo	32.172	27.433.793	29.108.575	0,99	905	28.240.128	97,0
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	5.328	9.814.572	10.192.097	0,63	1.913	10.112.342	99,2
Vale do Paraíba Fluminense	5.671	724.846	773.951	1,10	136	696.477	90,0
Vale do Paraíba Paulista	7.011	395.188	416.442	0,88	59	366.185	87,9
Pólo de São José dos Campos	6.197	1.054.137	1.142.851	1,36	184	1.058.264	92,6
Região Metropolitana de São Paulo	7.965	15.445.050	16.583.234	1,19	2.082	16.006.860	96,5
Áreas Complementares	15.219	4.498.068	4.973.036	1,69	327	4.736.392	95,2
Região dos Lagos	2.604	285.848	360.937	3,96	139	314.494	87,1
Região Serrana	1.549	376.177	394.791	0,81	255	368.346	93,3
Litoral Sul Fluminense	1.747	109.499	119.659	1,49	68	98.052	81,9
Litoral Paulista	4.034	1.335.180	1.447.241	1,35	359	1.437.628	99,3
Pólo de Campinas	5.285	2.391.364	2.650.408	1,73	501	2.517.872	95,0
Total da Região Urbana Global	47.391	31.931.861	34.081.611	1,09	719	32.976.520	96,8

Fonte: Anexo 1.

Tabela 2

Região Urbana Global Rio–São Paulo: Indicadores Econômico-Sociais Selecionados, por Sub-Regiões e Áreas

DISCRIMINAÇÃO	PIB Total, 1993 (US$ milhões de 1997)	PIB Urbano/ PIB Total, 1993 (%)	PIB Industrial/ PIB Urbano, 1993 (%)	PIB Serviços/ PIB Urbano, 1993 (%)	PIB *per capita* (US$ de 1997)				PIB Total/ Área	IDH
					Total	Urbano	Industrial	Serviços	(US$ mil/km²)	1991
Macroeixo Rio–São Paulo	242.211,0	99,6	31,8	68,2	8.321	8.542	2.713	5.829	7.528,6	0,778
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	77.996,7	99,6	21,8	78,2	7.653	7.684	1.674	6.010	14.639,0	0,758
Vale do Paraíba Fluminense	8.322,6	97,7	71,5	28,5	10.753	11.681	8.349	3.331	1.467,6	0,747
Vale do Paraíba Paulista	2.152,4	94,7	44,9	55,1	5.169	5.564	2.496	3.068	307,0	0,687
Pólo de São José dos Campos	10.530,0	98,7	69,0	31,0	9.214	9.818	6.776	3.042	1.699,2	0,799
Região Metropolitana de São Paulo	143.209,3	99,8	32,0	68,0	8.636	8.931	2.861	6.070	17.979,8	0,793
Áreas Complementares	38.052,5	97,4	56,1	43,9	7.652	7.822	4.387	3.435	2.500,3	0,781
Região dos Lagos	1.407,7	79,2	19,1	80,9	3.900	3.545	678	2.866	540,6	0,672
Região Serrana	1.684,6	97,8	25,1	74,9	4.267	4.473	1.124	3.349	1.087,5	0,770
Litoral Sul Fluminense	712,0	98,3	29,7	70,3	5.950	7.141	2.122	5.019	407,6	0,713
Litoral Paulista	14.384,0	99,9	59,4	40,6	9.939	9.991	5.930	4.062	3.565,7	0,787
Pólo de Campinas	19.864,2	96,8	59,4	40,6	7.495	7.634	4.535	3.099	3.758,6	0,796
Total da Região Urbana Global	280.263,5	99,3	35,0	65,0	8.223	8.438	2.954	5.485	5.913,8	0,778

Fonte: Anexo 1

Tabela 3

Região Urbana Global Rio-São Paulo: Matriz de Interação Demográfica Potencial Normalizada, entre Áreas, 1996

DISCRIMINAÇÃO	Região dos Lagos	Região Metr. do Rio de Janeiro	Região Serrana	Litoral Sul Fluminense	Vale do Paraíba Fluminense	Pólo de Campinas	Região Metr. de São Paulo	Litoral Paulista	Vale do Paraíba Paulista	Pólo de São José dos Campos	TOTAIS
Região dos Lagos	——	139,24	4,20	0,40	3,35	2,26	16,91	1,33	0,82	1,61	170,12
Região Metr. do Rio de Janeiro	139,24	——	1.183,43	56,57	556,52	126,58	1.000,00	75,56	69,21	110,51	3.317,63
Região Serrana	4,20	1.183,43	——	1,42	15,77	4,32	33,85	2,57	2,22	3,66	1.251,45
Litoral Sul Fluminense	0,40	56,57	1,42	——	10,55	1,54	14,29	1,40	1,06	1,77	89,00
Vale do Paraíba Fluminense	3,35	556,52	15,77	10,55	——	14,91	126,54	9,02	16,12	17,42	770,20
Pólo de Campinas	2,26	126,58	4,32	1,54	14,91	——	5.011,17	162,87	19,54	141,27	5.484,45
Região Metr. de São Paulo	16,91	1.000,00	33,85	14,29	126,54	5.011,17	——	6.521,40	200,39	2.039,20	14.963,75
Litoral Paulista	1,33	75,56	2,57	1,40	9,02	162,87	6.521,40	——	12,25	93,67	6.880,08
Vale do Paraíba Paulista	0,82	69,21	2,22	1,06	16,12	19,54	200,39	12,25	——	60,73	382,35
Pólo de São José dos Campos	1,61	110,51	3,66	1,77	17,42	141,27	2.039,20	93,67	60,73	——	2.469,85
TOTAIS	170,12	3.317,63	1.251,45	89,00	770,20	5.484,45	14.963,75	6.880,08	382,35	2.469,85	35.778,87

Fonte: Anexo I

Tabela 4

Região Urbana Global Rio–São Paulo: Matriz de Interação Econômica Potencial Normalizada, entre Áreas

DISCRIMINAÇÃO	Região dos Lagos	Região Metr. do Rio de Janeiro	Região Serrana	Litoral Sul Fluminense	Vale do Paraíba Fluminense	Pólo de Campinas	Região Metr. de São Paulo	Litoral Paulista	Vale do Paraíba Paulista	Pólo de São José dos Campos	TOTAIS
Região dos Lagos	—	71,05	1,36	0,17	2,22	0,95	8,15	0,91	0,25	0,87	85,93
Região Metr. do Rio de Janeiro	71,05	—	808,86	47,64	677,09	111,63	1.000,00	113,40	43,95	124,77	2.998,39
Região Serrana	1,36	808,86	—	0,83	17,00	2,33	19,86	2,17	0,91	2,48	855,79
Litoral Sul Fluminense	0,17	47,64	0,83	—	20,48	1,99	19,35	2,23	1,95	3,34	97,98
Vale do Paraíba Fluminense	2,22	677,09	17,00	20,48	—	19,84	170,02	18,07	14,85	26,41	965,98
Pólo de Campinas	0,95	111,63	2,33	1,99	19,84	—	4.395,58	160,88	12,49	143,44	4.849,12
Região Metr. de São Paulo	8,15	1000,00	19,86	19,35	170,02	4.395,58	—	7.488,85	117,05	2169,63	15.388,49
Litoral Paulista	0,91	113,40	2,17	2,23	18,07	160,88	7.488,85	—	11,57	188,09	7.986,18
Vale do Paraíba Paulista	0,25	43,95	0,91	1,95	14,85	12,49	117,05	11,57	—	37,44	240,46
Pólo de São José dos Campos	0,87	124,77	2,48	3,34	26,41	143,44	2.169,63	188,09	37,44	—	2.696,48
TOTAIS	85,93	2.998,39	855,79	97,98	965,98	4.849,12	15.388,49	7.986,18	240,46	2.696,48	36.164,80

Fonte: Anexo 2.

Tabela 5

Região Urbana Global Rio-São Paulo: Interações Potenciais Normalizadas dos Municípios, Áreas, Macroeixo e Estados com o Rio de Janeiro e São Paulo

DISCRIMINAÇÃO	INTERAÇÕES DEMOGRÁFICAS			INTERAÇÕES ECONÔMICAS		
	C/ RIO	C/ SÃO PAULO	MÉDIA	C/ RIO	C/ SÃO PAULO	MÉDIA
Estado do Rio de Janeiro	237.828,45	2.081,77	119.955,11	119.086,10	1.423,43	60.254,76
Região dos Lagos	438,47	.34,57	236,52	126,21	10,32	68,26
Araruama[1]	94,51	6,08	50,29	27,97	1,64	14,81
Arraial do Cabo	21,16	2,23	11,69	5,47	0,53	3,00
Cabo Frio[2]	98,85	10,43	54,64	50,20	4,84	27,52
Casimiro de Abreu[3]	48,80	4,53	26,71	10,32	0,89	5,61
São Pedro da Aldeia	60,69	5,94	33,32	22,21	1,99	12,10
Saquarema	114,46	5,26	59,86	10,03	0,42	5,23
Região Serrana	2.397,53	60,05	1.228,79	1.005,56	23,16	514,36
Petrópolis	1.967,94	44,44	1.006,19	814,16	16,80	415,48
Teresópolis	429,58	15,52	222,60	191,40	6,36	98,88
Litoral Sul Fluminense	95,22	40,38	67,80	65,48	24,48	44,98
Angra dos Reis	88,10	32,91	60,50	62,05	21,18	41,62
Parati	7,12	7,47	7,29	3,44	3,30	3,37
Macroeixo Rio-São Paulo	23.6712,37	436.275,83	335.994,10	118.964,32	254.516,71	186.740,51
SEGMENTO FLUMINENSE	*234.603,24*	*1.878,89*	*118.241,07*	*117.232,91*	*1.227,04*	*59.229,97*
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	234.433,17	1.859,57	118.146,37	118.154,71	218,92	59.186,82
Duque de Caxias	29.551,97	134,70	14.843,34	10.250,93	42,71	5.146,82
Itaboraí[4]	1.594,33	25,17	809,75	351,13	5,07	178,10
Itaguaí[5]	411,29	27,68	219,49	269,24	16,56	142,90
Magé[6]	2.544,06	30,81	1.287,44	436,06	4,83	220,45
Mangaratiba	26,78	4,53	15,65	31,80	4,91	18,36
Maricá	475,58	7,46	241,52	172,61	2,47	87,54
Nilópolis	3.178,03	31,38	1.604,70	558,53	5,04	281,79
Niterói	118.359,31	78,00	59.218,65	90.658,72	54,61	45.356,66
Nova Iguaçu[7]	19.650,31	286,97	9.968,64	2.991,48	39,93	1.515,71
Paracambi	128,07	8,57	68,32	42,74	2,62	22,68
Rio de Janeiro	-	1.000,00	500,00	-	1.000,00	500,00
São Gonçalo	46.062,45	138,72	23.100,58	8.895,42	24,49	4.459,96
São João de Meriti	12.450,98	85,58	6.268,28	2.496,03	15,68	1.255,85
Vale do Paraíba Fluminense	464,07	87,20	275,63	734,14	146,55	440,34
Barra do Piraí[8]	170,07	19,33	94,70	78,19	8,12	43,16
Barra Mansa[9]	198,96	52,41	125,68	116,38	28,02	72,20
Eng. Paulo de Frontin	27,81	1,84	14,82	9,07	0,55	4,81

Tabela 5 - Continuação

DISCRIMINAÇÃO	INTERAÇÕES DEMOGRÁFICAS			INTERAÇÕES ECONÔMICAS		
	C/ RIO	C/ SÃO PAULO	MÉDIA	C/ RIO	C/ SÃO PAULO	MÉDIA
Itatiaia	7,08	4,35	5,71	5,74	3,23	4,48
Mendes	46,50	3,79	25,14	18,85	1,40	10,13
Miguel Pereira	70,02	3,24	36,63	26,12	1,1[illegible]	13,61
Paty do Alferes	58,92	2,72	30,82	0,83	0,03	0,43
Pirai	73,15	8,61	40,88	49,52	5,33	27,42
Resende[1]	61,53	30,36	45,95	38,44	17,34	27,89
Rio Claro	14,01	3,09	8,55	0,76	0,15	0,46
Vassouras	45,98	3,91	24,94	34,02	2,64	18,33
Volta Redonda	294,00	67,88	180,94	655,95	138,43	397,19
SEGMENTO PAULISTA	*2.109,13*	*434.396,93*	*217.753,03*	*1.731,41*	*253.289,67*	*127.510,54*
Vale do Paraíba Paulista	136,90	260,02	198,46	69,15	127,99	98,57
Aparecida	10,69	29,17	19,93	5,56	13,66	9,71
Arelas	1,28	1,09	1,18	0,50	0,39	0,44
Bananal[1]	8,05	2,89	5,47	1,71	0,56	1,14
Cachoeira Paulista	7,95	12,54	10,25	2,02	2,92	2,47
Cruzeiro	27,94	38,95	33,44	15,13	19,28	17,20
Cunha	4,25	7,23	5,74	0,81	1,26	1,04
Guaratinguetá[1]	34,10	83,51	58,81	26,49	59,30	42,90
Lagoinha	0,85	2,48	1,67	0,26	0,69	0,47
Lavrinhas	1,99	2,43	2,21	0,49	0,55	0,52
Lorena[1]	25,63	51,84	38,73	12,11	22,39	17,25
Piquete	4,66	9,69	7,18	1,22	2,31	1,76
Queluz	3,54	3,34	3,44	1,24	1,07	1,15
Roseira	1,97	6,13	4,05	0,57	1,63	1,10
São José do Barreiro	1,38	0,89	1,13	0,44	0,26	0,35
São Luis do Paraitinga	1,67	6,76	4,21	0,34	1,26	0,80
Silveiras	0,96	1,10	1,03	0,24	0,25	0,25
Pólo de São José dos Campos	213,72	2.686,48	1.450,10	200,08	2.279,90	1.239,99
Caçapava	12,60	117,88	65,24	12,23	104,56	58,39
Igaratá	0,67	21,95	11,31	0,18	5,51	2,85
Jacareí	26,78	639,56	333,17	32,79	715,96	374,38
Jambeiro	0,32	3,34	1,83	0,28	2,64	1,46
Natividade da Serra	0,69	4,26	2,47	0,18	1,04	0,61
Paraibuna	1,02	11,16	6,09	2,69	26,87	14,78
Pindamonhangaba	27,46	127,33	77,40	47,82	202,69	125,25
Redenção da Serra	0,38	2,75	1,57	0,12	0,82	0,47
Santa Branca	2,88	56,53	30,71	0,56	10,47	5,51
São José dos Campos	84,59	1.352,46	718,53	69,77	1.019,67	544,72
Taubaté	49,63	308,77	179,20	32,19	183,07	107,63
Tremembé	6,70	38,47	22,59	1,26	6,61	3,94
Região Metropolitana de São Paulo	1.758,51	431.450,44	216.104,47	1.462,18	250.881,78	126.171,98
Arujá	6,06	720,36	363,21	5,86	637,10	321,48
Barueri	16,91	9.004,64	4.510,77	5,35	2.604,80	1.305,07

Tabela 5 – Continuação

DISCRIMINAÇÃO	INTERAÇÕES DEMOGRÁFICAS			INTERAÇÕES ECONÔMICAS		
	C/ RIO	C/ SÃO PAULO	MÉDIA	C/ RIO	C/ SÃO PAULO	MÉDIA
Biritiba-Mirim	2,53	94,09	48,31	0,11	3,80	1,96
Caieiras	5,81	2.593,11	1.299,46	4,81	1.964,43	984,62
Cajamar	3,92	929,00	466,46	14,69	3.184,76	1.599,72
Carapicuíba	59,98	28.096,64	14.078,31	3,45	1.475,63	739,54
Cotia	11,62	3.705,66	1.858,64	6,37	1.855,64	931,01
Diadema	34,37	25.768,27	12.901,32	20,52	14.065,42	7.042,97
Embu	18,87	10.728,72	5.373,80	15,15	7.874,43	3.944,79
Embu-Guaçu	3,92	855,04	429,48	1,21	240,73	120,97
Ferraz de Vasconcelos	15,14	3.347,73	1.681,44	2,30	464,27	233,28
Francisco Morato	10,97	2.324,62	1.167,79	0,57	111,22	55,90
Franco da Rocha	9,79	3.093,19	1.551,49	1,61	466,50	234,06
Guararema	2,19	73,82	38,01	0,68	21,06	10,87
Guarulhos	109,38	101.686,59	50.897,99	56,81	48.269,45	24.163,13
Itapecerica da Serra[14]	11,24	4.492,78	2.252,01	2,61	953,04	477,83
Itapevi	12,30	4.129,10	2.070,70	2,30	704,07	353,18
Itaquaquecetuba	29,20	5.371,87	2.700,54	6,15	1.033,80	519,98
Jandira	7,06	2.846,59	1.426,83	2,11	778,95	390,53
Juquitiba	1,80	144,67	73,24	0,97	71,06	36,02
Mairiporã	4,79	1.237,63	621,21	1,63	384,39	193,01
Mauá	40,53	12.347,03	6.193,78	21,42	5.964,78	2.993,10
Mogi das Cruzes	39,48	2.859,63	1.449,56	29,64	1.962,12	995,88
Osasco	61,72	69.235,09	34.648,41	35,56	36.459,17	18.247,37
Pirapora do Bom Jesus	0,93	148,17	74,55	1,37	199,26	100,32
Poá	10,78	1.865,98	938,38	3,57	565,51	284,54
Ribeirão Pires	11,66	2.514,83	1.263,25	4,44	874,31	439,37
Rio Grande da Serra	4,19	646,13	325,16	13,61	1.919,89	966,75
Salesópolis	1,41	27,60	14,50	0,30	5,38	2,84
Santa Isabel	4,45	289,46	146,96	4,76	283,01	143,89
Santana de Parnaíba	5,36	1.559,50	782,43	1,30	346,85	174,08
Santo André	71,03	43.526,48	21.798,75	57,94	32.452,21	16.255,08
São Bernardo do Campo	70,56	43.662,75	21.866,66	73,53	41.587,37	20.830,45
São Caetano do Sul	15,51	21.651,59	10.833,55	24,42	31.168,46	15.596,44
São Paulo	1.000,00	-		1.000,00	1.000,00	1.000,00
Suzano	22,79	3.180,41	1.601,60	27,35	3.487,66	1.757,50
Taboão da Serra	17,91	16.227,44	8.122,67	6,25	5.180,15	2.593,20
Vargem Grande Paulista	2,34	464,25	233,30	1,44	261,07	131,26
Litoral Paulista	161,32	9.519,70	4.856,54	165,65	11.504,41	5.835,03
Caraguatatuba	15,20	93,85	54,53	3,33	18,78	11,06
Cubatão	11,15	1.105,42	558,29	86,52	7.839,19	3.962,86
Guarujá	27,61	1.357,17	692,39	10,73	482,12	246,43
Ilhabela	3,10	16,12	9,61	0,47	2,22	1,34
Itanhaém	5,11	249,29	127,20	1,35	60,24	30,80
Mongaguá	2,69	175,53	89,11	0,53	31,52	16,02
Praia Grande	17,19	989,00	503,09	2,84	149,50	76,17
Santos[15]	51,27	3.113,41	1.582,34	45,27	2.512,77	1.279,02
São Sebastião	9,82	61,37	35,60	3,75	21,44	12,60
São Vicente	0,00	2.309,40	1.170,73	5,68	373,84	189,76
Ubatuba	18,16	49,12	33,64	5,17	12,78	8,97

Tabela 5 – Continuação

DISCRIMINAÇÃO	INTERAÇÕES DEMOGRÁFICAS			INTERAÇÕES ECONÔMICAS		
	C/ RIO	C/ SÃO PAULO	MÉDIA	C/ RIO	C/ SÃO PAULO	MÉDIA
Pólo de Campinas	221,52	11.207,91	5.714,71	160,85	7.582,35	3.871,60
Americana	13,02	315,00	164,01	20,12	444,91	232,51
Atibaia	9,87	765,93	387,90	3,57	253,33	128,45
Bom Jesus dos Perdões	1,23	89,51	45,37	0,55	36,74	18,65
Campinas	76,70	2.777,20	1.426,95	47,16	1.560,67	803,91
Campo Limpo Paulista	5,20	698,82	352,01	5,12	628,76	316,94
Cosmópolis	3,10	65,14	34,12	1,31	25,16	13,23
Elias Fausto	0,64	22,69	11,67	0,36	11,54	5,95
Indaiatuba	9,70	456,78	233,24	4,32	186,19	95,26
Itatiba	6,29	342,73	174,51	4,48	223,27	113,88
Itupeva	1,31	88,83	45,07	1,35	83,89	42,62
Jaguariúna[16]	2,10	50,50	26,30	1,77	39,04	20,41
Jarinu	0,80	65,64	33,22	0,31	23,60	11,96
Jundiaí	26,61	2.732,12	1.379,36	25,12	2.357,72	1.191,42
Louveira	1,49	96,52	49,00	0,97	57,57	29,27
Monte Mor	2,26	74,63	38,45	1,07	32,25	16,66
Nazaré Paulista	0,65	46,93	23,79	1,48	97,86	49,67
Nova Odessa	2,70	68,57	35,64	2,57	59,58	31,07
Paulínia	3,35	86,67	45,01	8,82	208,37	108,60
Pedreira	2,86	74,56	38,71	1,66	39,62	20,64
Santa Bárbara d'Oeste	11,77	266,22	139,00	3,96	81,78	42,87
Sumaré[17]	22,25	595,36	308,80	9,03	220,96	115,00
Valinhos	6,34	282,01	144,18	9,41	382,28	195,84
Várzea Paulista	7,75	956,33	482,04	3,41	384,46	193,93
Vinhedo	3,53	189,24	96,38	2,91	142,78	72,85
Estado de São Paulo	2.491,96	455.124,54	228.324,28	2.057,91	272.376,42	137.217,17
TOTAL	240.320,41	457.206,31	348.279,39	121.144,01	273.799,85	197.471,93

Fontes: Anexo 1.

Notas: 1) Inclusive Armação de Búzios, novo município desmembrado de Cabo Frio.
2) Inclusive Iguaba Grande.
3) Inclusive Rio das Ostras.
4) Inclusive Tanguá.
5) Inclusive Seropédica.
6) Inclusive Guapimirim.
7) Inclusive Belford Roxo, Japeri e Queimados, também municípios novos.
8) Inclusive Pinheiral.
9) Inclusive Quatis.
10) Inclusive Porto Real.
11) Inclusive Holambra.
12) Inclusive Hortolândia.
13) Inclusive São Lourenço da Serra.
14) Inclusive Bertioga.
15) Inclusive Arapeí.
16) Inclusive Potim.
17) Inclusive Canas.

Tabela 6

Interações Demográficas* Potenciais entre Rio de Janeiro, São Paulo e RUG Rio–São Paulo e Metrópoles Brasileiras, 1996

DISCRIMINAÇÃO	RIO DE JANEIRO	SÃO PAULO	RUG RIO–SÃO PAULO
Belém	1,18	2,13	3,94
Belo Horizonte	22,67	27,32	58,35
Brasília	4,11	7,56	13,86
Curitiba	7,36	25,02	34,08
Fortaleza	2,38	3,48	6,97
Goiânia	1,96	4,56	7,54
Manaus	0,68	1,23	2,27
Porto Alegre	5,41	12,32	20,60
Recife	3,42	4,89	9,86
Salvador	4,25	5,81	11,91

Fontes: IBGE; GEIPOT.

* As populações, para 1996, de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre e Salvador são as das respectivas regiões metropolitanas.

Tabela 7

Interações Demográficas Potenciais entre Rio de Janeiro, São Paulo e RUG Rio–São Paulo e Regiões Metropolitanas da América do Sul

DISCRIMINAÇÃO	RIO DE JANEIRO	SÃO PAULO	RUG RIO–SÃO PAULO
Assunção	2,99	6,48	11,43
Bogotá	3,41	5,85	11,70
Buenos Aires	16,40	31,13	59,07
Caracas	2,66	4,50	9,08
La Paz	1,45	2,70	5,17
Lima	5,56	9,93	19,44
Montevidéu	1,7	3,37	6,39
Santiago	4,37	8,05	15,52

Fontes: *Global Report for Human Settlements* (para as populações – dados de fins dos anos 90); VARIG (para as distâncias aéreas).

Política Urbana para as Cidades Globais: Rio de Janeiro e São Paulo

Marlene Fernandes
Assessora Internacional do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)

SUMÁRIO

I Introdução: Os Novos Paradigmas de Desenvolvimento Urbano
II As Cidades Globais na Literatura Internacional
III Atributos das Cidades Globais
IV Região Urbana Global Rio–São Paulo: Parâmetros de Política Urbana
V Conclusão

I. Introdução: Os Novos Paradigmas de Desenvolvimento Urbano

A perspectiva das transformações econômicas, sociais, ambientais, tecnológicas e culturais, geradas pela globalização, vem provocando em todo o mundo intensos debates sobre seus impactos urbanos.

As cidades são particularmente vulneráveis às transformações em curso, as quais contribuem para acentuar a deterioração das condições de vida e trabalho da população urbana e a degradação ambiental urbana. Nesse sentido, a globalização da economia traz novos desafios à gestão das cidades.

Assim, os novos desafios urbanos que se apresentam a toda a rede urbana mundial, independentemente do estágio de urbanização e de desenvolvimento de cada país, são naturalmente mais acentuados nas grandes cidades, megacidades e metrópoles globais.

As cidades globais, além das especificidades decorrentes de seu papel nodal no processo de globalização, também enfrentam os mesmos desafios urbanos colocados para as demais cidades das redes urbanas a que pertencem. Portanto, aquelas cidades também devem se pautar pelos novos paradigmas de desenvolvimento urbano que se apresentam para as cidades do século XXI.

Os novos paradigmas, que regem as propostas de políticas urbanas e as práticas de planejamento e gestão urbana, foram sendo construídos, ao longo das duas últimas décadas, pela reflexão de estudiosos e pesquisadores e pela ação dos atores públicos, empresariais e sociais que interagem nos espaços urbanos.

Com base nos estudos de avaliação dos resultados da urbanização durante os 20 anos que se passaram entre a Primeira e a Segunda Conferência sobre os Assentamentos Humanos, realizadas ao longo do processo de preparação da *Habitat II* (1994-1996), envolvendo muitos países e regiões do mundo, concluiu-se que o Estado sozinho não tem condições para enfrentar os graves problemas urbanos e ambientais surgidos com a urbanização. Em conseqüência, se reconhece na *Agenda Habitat* ser imprescindível, na promoção do desenvolvimento sustentável, contar com a colaboração de todos os atores econômicos e sociais, como agentes de desenvolvimento e parceiros do Estado, em todos os níveis de governo.

Em princípio, são quatro as principais transformações ocorridas no enfrentamento dos problemas das cidades, no período considerado, que resultaram na identificação e construção de novos paradigmas de desenvolvimento urbano:

a) a adoção do conceito de desenvolvimento sustentável, ratificado pela Agenda 21, e incorporado pela *Agenda Habitat;*
b) o protagonismo das cidades nos processos de desenvolvimento econômico nacional, regional e mundial;
c) o governo local como agente de desenvolvimento e de fomento econômico; e
d) a participação dos atores relevantes da sociedade no processo de gestão democrá-

tica da cidade, demandada pela crescente presença das organizações da sociedade no cenário urbano e na esfera pública.

O conceito de desenvolvimento sustentável, que vem sendo trabalhado em diversas instâncias desde a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 92, se refere a uma concepção mais abrangente de sustentabilidade, progressiva e ampliada, envolvendo dimensões econômicas, sociais, ambientais, éticas, institucionais e políticas, particularmente importantes para o desenvolvimento de cidades sustentáveis.

Os paradigmas que orientam o desenvolvimento urbano das cidades são listados a seguir:

- A cidade centro de produção e consumo de bens e serviços de natureza econômica, social, ambiental e cultural.
- A cidade protagonista do desenvolvimento econômico, em todos os níveis, do local ao global, que busca ampliar sua competitividade nos mercados nacionais, regionais e globais.
- A cidade sustentável, que adota estratégias e padrões sustentáveis de uso e consumo de seus recursos naturais e construídos.
- A cidade solidária, lugar de convivência democrática e bem-estar social, na qual se busca assegurar para todos os cidadãos o direito de acesso aos benefícios da urbanização, reduzindo-se as disparidades econômicas e as desigualdades sociais e as situações de risco, marginalização e violência urbana.
- A cidade que se constrói e se desenvolve pela ação integrada e articulada das parcerias entre governo e sociedade, buscando novas formas de mobilização e gestão dos recursos existentes – econômicos, financeiros, tecnológicos, humanos e sociais.
- A cidade integrada na sua região, em que busca fortalecer os vínculos interurbanos e os vínculos rural-urbanos e facilitar os fluxos de informações, pessoas, mercadorias, bens e serviços intra e inter-regionais.
- A cidade governável, que busca melhorar sua governabilidade e governança, esta caraterizada pelos atributos de eficiência, eqüidade, transparência e *accountability* da gestão pública.
- A cidade como *nó* de uma ou várias redes que operam para fins de intercâmbio e cooperação em nível mundial, regional e/ou nacional. A articulação em rede vem acentuar o protagonismo das cidades no cenário político-institucional e fortalecer a capacidade de negociação do poder local.
- A cidade democrática, que não acolhe nem aceita discriminações de origem, raça, religião e sexo entre a população que nela vive e trabalha.

Estudos realizados na preparação da *Habitat II* (1994-1996), envolvendo muitos países do mundo, concluíram que o Estado sozinho não tem condições para enfrentar os graves problemas urbanos e ambientais surgidos com a urbanização.

Trabalhar tais paradigmas significa reformular ou formular novas políticas urbanas e mudar as práticas de governo, as técnicas de planejamento urbano e as formas de gestão das cidades, processos que serão obviamente mais complexos ao se tratar de metrópoles que exercem as funções de cidades mundiais. É o caso do Rio de Janeiro e de São Paulo, classificadas como metrópoles globais em estu-

do recente da rede urbana brasileira realizado pelo IPEA (1998).

A viabilidade de integração estratégica de Rio e São Paulo em uma região urbana global, segundo a Pesquisa "Rio e São Paulo, Cidades Mundiais" (1999), dependerá, entre outros fatores, das características do seu desenvolvimento urbano.

Não obstante, as cidades integrantes dessa região urbana global, conforme delimitação adotada por Cavalcanti neste volume, de maneira geral, não correspondem aos novos paradigmas citados. A transformação dos seus processos de desenvolvimento urbano, na perspectiva de sua integração competitiva no novo cenário regional, exigirá muito esforço dos seus dirigentes e gestores municipais, com o apoio da União, dos estados, das suas lideranças empresariais e das comunidades locais.

Eleger a região urbana global Rio–São Paulo como objeto de uma política urbana específica para essa região insere-se na iniciativa em curso de formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano para o país. Segundo os documentos disponíveis, deverá ser dada ênfase ao tratamento das regiões metropolitanas, reconhecidas como espaços privilegiados para o desenvolvimento econômico nacional, particularmente quanto à inserção da economia no processo de globalização. Espaços que necessitam com urgência ampliar a competitividade de seus núcleos urbanos, bem como melhorar as condições de vida da população em geral, mais particularmente da população pobre que neles se concentra.

Assim, a *região urbana global* seria um caso particular da política nacional de desenvolvimento urbano, região para a qual deve ser formulada uma política urbana adequada, considerando-se as suas especificidades e necessidades de planejamento, gestão e regulação do uso e ocupação do solo, de provisão de infra-estrutura econômica e social e de proteção ambiental.

Em face dos estudos disponíveis, parece razoável afirmar que a integração espacial das metrópoles Rio e São Paulo pode:

a) configurar uma *região*, pela densidade espacial e a intensidade dos fluxos que circulam no mesmo *continuum* espacial; considerando-se o objetivo de consolidação dessa região, a ser perseguido pela promoção da integração e da articulação das ações públicas e privadas no espaço regional, a região se configuraria como uma região-programa;[1]
b) caracterizar uma *região urbana*, no sentido de que suas atividades produtivas mais importantes são urbanas e que sua população é predominantemente urbana, em que pese a região não abranger exclusivamente espaços urbanizados ou conurbados, mas também incorporar áreas rurais;
c) constituir uma *região urbana global* [Geiger, 1999], à medida que se identifiquem claramente e se reforcem as complementaridades entre Rio e São Paulo, visando ampliar a competitividade global da economia brasileira.

[1] *Cf. Bertha Becker em entrevista concedida à autora, no âmbito do Projeto de Pesquisa: Rio e São Paulo, Cidades Mundiais.*

II. As Cidades Globais na Literatura Internacional

Dois autores (talvez os mais presentes na produção em curso) são as principais referências bibliográficas sobre o tema: *Saskia Sassen*, com *As Cidades na Economia Mundial* (São Paulo: Studio Nobel, 1998), publicado originalmente sob o título *Cities in a World Economy* (London: Pine Forge Press, 1994), e *Manuel Castells*, *Local and Global: the management of the cities in the information age*, juntamente com Jordi Borja (Ajuntament de Barcelona, 1996), elaborado para a Conferência da ONU *Habitat II*, em Istambul, nesse mesmo ano.

Em seu livro *As Cidades na Economia Mundial*, Sassen demonstra como algumas cidades se transformaram em *espaços* transnacionais, no que diz respeito ao mercado. Essas cidades passaram a ter mais em comum umas com as outras do que com os centros regionais de seus próprios países. Tais mudanças exigem que todos aqueles interessados no destino das cidades repensem conceitos tradicionais das cidades como subunidades de seus respectivos Estados-Nação. Além do mais, o impacto econômico dos processos globais transforma radicalmente a estrutura urbana e social das próprias cidades, impondo novos padrões de política e de gestão urbanas.

Essas transformações não vão prescindir, a nosso ver, de que a cidade se integre na sua região, buscando reforçar seus vínculos, particularmente os derivados dos variados fluxos de mercadorias, pessoas e informações de toda ordem. Nesse caso, a cidade passa a ser o *nó* de uma ou várias redes que operam em nível mundial, regional e/ou nacional.

As características fundamentais da economia global são importantes para a compreensão do impacto da globalização sobre as cidades. E, na análise das novas desigualdades urbanas resultantes, três questões são fundamentais: o impacto exercido pela globalização, principalmente a internacionalização da produção e o crescimento do turismo sobre os denominados sistemas urbanos primaciais nos países menos desenvolvidos; o impacto da globalização sobre os denominados sistemas urbanos equilibrados; e a possibilidade da formação de um sistema urbano multinacional.

Essa articulação multinacional impõe às regiões urbanas globais uma responsabilidade ainda maior como protagonistas, ou meros participantes, do desenvolvimento econômico de seu país na busca de maior competitividade nos mercados nacionais, regionais e globais.

Ao se enfocar as novas formas urbanas e os alinhamentos sociais no interior dessas cidades, cabe indagar se isso seria apenas uma transformação quantitativa ou também uma transformação qualitativa. A autora reflete sobre essa e outras questões, ao resumir as propostas fundamentais do livro, apreciando as implicações de uma nova geografia dos centros urbanos e suas periferias.

Essa nova geografia assume muitas formas e opera em muitos campos, desde a distribuição dos recursos das telecomunicações à estrutura da economia e do emprego. As regiões urbanas globais tornam-se locais de imensa concentração do poder econômico, em que os serviços financeiros proporcionam enormes lucros, enquanto os setores industriais mal sobrevivem.

A região urbana global seria um caso particular da política nacional de desenvolvimento urbano, região para a qual deve ser formulada uma política urbana adequada, considerando-se as suas especificidades e necessidades.

Em primeiro lugar, as cidades são os locais onde se dão as operações concretas da economia. São lugares estratégicos que concentram funções de comando e controle das empresas que atuam nos mercados globais, e são centros de produção para a prestação de serviços avançados.

Em segundo lugar, a cidade concentra a diversidade A globalização não se constitui apenas em termos de capital e da nova cultura corporativa internacional (finanças internacionais, telecomunicações, fluxo de informações), mas também em termos das pessoas e das culturas não-corporativas. Existe também uma estrutura composta de baixos salários, empregos e atividades não-profissionais que constituem parte fundamental da chamada economia corporativa.

As constatações aqui formuladas tornam-se ainda mais exacerbadas nas cidades dos países menos desenvolvidos, particularmente no caso brasileiro, exigindo o fortalecimento do papel do governo local como agente de desenvolvimento e de fomento econômico.

O problema não é somente prover moradia e serviços básicos. É preciso providenciar respostas a pelo menos cinco novos desafios: trabalho e emprego; segurança; integração sociocultural; sustentabilidade e governança.

Borja & Castells, em *Local e Global: a gestão das cidades na era da informação*, preparado especialmente para a Conferência *Habitat II*, em 1996, consideram que três macroprocessos inter-relacionados – globalização, informacionalização e espraiamento urbano generalizado – parecem estar convergindo no sentido do desaparecimento da cidade como uma forma específica de sociedade relacionada a territórios. Depois de existirem por milênios, as cidades pareceriam estar caindo em um inevitável declínio histórico no limiar do novo milênio. Isto não significa que os problemas urbanos desaparecerão. Ao contrário, agora mais do que nunca, no processo de uma ampla urbanização, as formas de como agir com habitação e serviços urbanos e como proteger o meio ambiente são problemas agravados por uma forma de assentamento no território que é mais predatória que as formas anteriores.

Nesse sentido, parece-nos que a promoção do desenvolvimento sustentável é a melhor estratégia para o uso e consumo dos recursos naturais e construídos das cidades.

A possibilidade, ou mesmo a necessidade, de renovar o papel específico das cidades em um mundo de urbanização generalizada exige que uma relação dinâmica e criativa seja erigida entre o local e o global. A importância estratégica do local como um centro de gestão para o global, no novo sistema tecnoeconômico, pode ser vista em três principais campos produtividade econômica e competitividade, integração sociocultural, e representação política e gestão.

Daí se conclui que somente a gestão democrática da cidade – com a participação dos atores relevantes na sociedade – vai permitir a governança, aqui entendida como busca de eficiência, eqüidade, transparência e *accountability* no exercício do poder público.

Os autores consideram que não é um mero lugar-comum falar da crise da cidade: o problema a ser resolvido não é somente prover moradia e serviços básicos. O problema é de outra escala – construir a cidade nos novos espaços urbano-regionais –, o que significa providenciar respostas efetivas a pelo menos cinco novos desafios: trabalho e emprego; segurança; integração sociocultural; sustentabilidade e governança.

Resulta, a nosso ver, a idéia de que esses desafios podem ser enfrentados pela ação integrada e articulada das parcerias entre governo e sociedade na construção e no de-

senvolvimento da cidade, buscando-se novas formas de planejamento e gestão urbana e de mobilização de recursos.

Borja e Castells propõem três princípios para orientar o desenvolvimento da cidade: o direito à cidade; a legitimidade nacional e internacional dos governos locais pela proximidade com sua população; e o respeito à declaração universal dos direitos humanos. Em suma, no tocante à questão das cidades no contexto da globalização, os autores apresentam três conjuntos de conclusões sobre democracia local, políticas urbanas e relações internacionais das cidades.

Uma das mensagens mais fortes dos autores é o ideal da cidade solidária, como lugar de convivência democrática e bem-estar social, que não aceita discriminações, buscando assegurar a todos os cidadãos o direito de acesso aos benefícios da urbanização.

Robert D. Atkinson, em seu artigo publicado na revista do HUD, *Mudança Tecnológica e Cidades*, afirma que tem havido muita especulação sobre os impactos da *infovia,* mas, surpreendentemente, pouco é conhecido sobre os efeitos potenciais dessa revolução tecnológica na distribuição espacial dos empregos e pessoas, seja amplamente, seja especificamente em condições urbanas. O autor revê a bibliografia e a pesquisa que avaliam o impacto da tecnologia nas mudanças intra e intermetropolitanas, especulando como esta revolução da tecnologia afetará as cidades e as áreas metropolitanas.

Atkinson considera que a adaptação é o principal desafio das áreas centrais e das antigas áreas metropolitanas industriais, e destaca algumas estratégias a serem adotadas. Algumas cidades têm estado melhor posicionadas ou aptas a se adaptar mais facilmente que outras, porque, em decorrência de sua localização, infra-estrutura, negócios ou recursos humanos, são mais preparadas para a nova economia. Adaptação é fundamentalmente um processo feito pelo homem, e algumas cidades simplesmente estão mais capacitadas e organizadas para fazê-lo melhor que outras.

Essa é a questão-chave tratada no artigo de Atkinson: maximizar sua capacidade de integração e complementaridade é uma estratégia à qual as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo devem se adaptar para se constituírem em uma região urbana global.

O artigo de Mitchell L. Moss, *Tecnologia e Cidades*, também publicado na revista do HUD, explora as maneiras pelas quais as tecnologias de comunicações influenciam a aparência e a forma das cidades e das grandes regiões metropolitanas. Depois de rever a literatura acadêmica, o autor sugere que existe a necessidade de se considerarem as maneiras pelas quais as telecomunicações podem conduzir tanto à centralização quanto à descentralização da atividade econômica.

Apesar de os governos locais terem tradicionalmente assumido um papel passivo com relação aos sistemas de telecomunicações, há uma crescente preocupação de que as telecomunicações possam afetar o desenvolvimento econômico local. O artigo considera o impacto das novas telecomunicações nas comunidades intra-urbanas e na distribuição dos serviços nas cidades.

Moss lembra que, nos últimos 50 anos, futuristas e urbanistas têm predito que os avanços nas telecomunicações provocariam a ruína econômica dos centros urbanos. Em geral, as tecnologias têm tido resultados mistos com relação às forças centralizadoras e descentralizadoras. Ao contrário do senso comum convencional, as novas tecnologias

de telecomunicações têm fortalecido as cidades com uma alta concentração de atividades e firmas intensivas em informação, que dependem tanto das atividades face a face quanto das comunicações eletrônicas.

Esta é uma das principais constatações do autor com relação às novas tecnologias, além de seus reflexos quanto à centralização/descentralização das funções urbanas.

Importante a observação de que os governos locais exercem um papel vital na infra-estrutura de telecomunicações devido à sua autoridade sobre concessões municipais e sobre controle do uso do solo. No caso brasileiro, isso implicará a revisão do marco regulatório da provisão dos serviços urbanos em função de novas propostas de política urbana.

As áreas metropolitanas devem melhorar seus sistemas educacionais para produzir uma força de trabalho qualificada e flexível, melhorar a qualidade de vida para atrair investimento internacional, prover serviços e infra-estrutura para suportar firmas globalmente competitivas.

As Forças de Mudança do Desenvolvimento Econômico Urbano: globalização e competitividade da cidade no século XXI, artigo publicado por Rondinelli, Johnson, Jr. e Kasarda na já citada revista do HUD, considera que o desenvolvimento econômico nas cidades dos EUA será orientado crescentemente pelas forças da interação econômica global no século XXI, onde o setor exportador está prosperando, o comércio e o investimento internacionais estão criando mais empregos e melhor remunerados. Esta e outras constatações são as melhores indicações do artigo, de resto o mais provocativo dentre os três títulos da revista do HUD.

Para crescer e prosperar, as áreas metropolitanas devem melhorar seus sistemas educacionais para produzir uma força de trabalho altamente qualificada e flexível, melhorar as condições de qualidade de vida para atrair investimento internacional, prover serviços e infra-estrutura para suportar firmas globalmente competitivas e desenvolver capacidade empresarial e tecnológica mais forte entre as empresas de pequeno e de médio porte.

Tal exigência coloca as regiões urbanas globais brasileiras frente a um sério desafio, já que os investimentos em educação são de longa maturação e a busca por novos investimentos internacionais é premente.

Nesse sentido, concluímos que as lideranças locais são essenciais para se expandir e modernizar a infra-estrutura urbana, fortalecendo os mecanismos de cooperação entre as áreas metropolitanas e reforçando as parcerias público-privado para expandir as oportunidades de emprego. As demandas para integrar os pobres na atividade econômica exigirão políticas inovadoras, orientadas para a geração de pequenos negócios, para a promoção do desenvolvimento local integrado. Nas circunstâncias de nosso país, em que a parcela de população pobre é elevada e o mercado de trabalho é discriminatório, essas políticas inovadoras são fundamentais.

Os autores delineiam os elementos principais de uma estratégia de desenvolvimento urbano para o crescimento econômico, geração de empregos e redução da pobreza no século XXI. Apesar das rápidas mudanças em tecnologia, tornando as empresas, globalmente orientadas, mais flexíveis em termos locacionais, as cidades continuarão a ser catalisadoras do progresso econômico e social, berços de inovação tecnológica e fontes da riqueza nacional em direção ao próximo século.

As forças globais, ao afetarem o desenvolvimento econômico e a estrutura urbana, exigem novas estratégias de desenvolvimento urbano para a construção das necessárias pontes entre as tendências sociais e econômicas, visando reduzir a exclusão social.

Essa postura significaria reconhecer o dualismo interno das cidades (e da economia do país), fenômeno significativo no caso do Rio e de São Paulo, e buscar alternativas para habilitar o pobre urbano a se incorporar localmente ao mercado internacional.

As cidades mais dinâmicas do século XXI, entretanto, serão principalmente aquelas que ofereçam força de trabalho bem-treinada, infra-estrutura moderna e eficiente e atrativa qualidade de vida. Elas serão também aquelas que reforcem as instituições, públicas e privadas, criativas e flexíveis para ajudar as economias locais a se reestruturarem e se adaptarem às condições de negócios internacionais rapidamente mutáveis.

III. Atributos das Cidades Globais

Segundo a literatura técnica disponível, as cidades globais caraterizam-se basicamente por atributos que acentuam as suas vantagens competitivas de inserção na economia mundial. Os estudos disponíveis mostram que são cidades:

- de grande porte, áreas centrais de economias dinâmicas e abertas aos mercados regionais e globais, que exercem funções estratégicas para o desenvolvimento da economia mundial, regional e nacional e dos sistemas urbanos a que pertencem;
- nas quais se concentram as funções de comando, controle e comutação dos fluxos internacionais de capitais, informações, pessoas, bens e serviços avançados, exercidas por grupos empresariais ou empresas cue operam direta ou indiretamente nos mercados globais;
- que apresentam condições competitivas de atrair e sediar novas atividades produtivas, novos complexos empresariais, centros tecnológicos de pesquisa e desenvolvimento, centros comerciais e turísticos, fortemente interligados, dispondo de serviços avançados de apoio às transações globais, como mercados financeiros e de capitais, informática e telemática, consultoria, direito e contabilidade, entre outros;
- que dispõem de um ágil aparato administrativo e uma abordagem orientada para os negócios, capazes de negociar construtivamente com as corporações multinacionais e as instituições supranacionais;
- que dispõem de oferta de infra-estrutura e serviços urbanos básicos[2] (energia, transportes, telecomunicações, saneamento ambiental, saúde, educação e habitação), compatíveis com as novas demandas decorrentes da globalização, e oferecem opções de cultura, lazer e amenidades urbanas, indicadores de qualidade de vida;
- que têm sistemas adequados de educação, capacitação e treinamento da mão-de-obra, e geram um perfil da força de trabalho compatível com as novas demandas de alta qualificação e flexibilidade exigidas pelas empresas que atuam nos mercados globais;
- que apresentam padrões de segurança pública, solidez institucional, estabilidade política e organização social, que assegurem um ambiente favorável à atração e permanência das empresas;

[2] *Cf. apontam Thompson Andrade e Rodrigo Serra neste volume.*

- cujos dirigentes e lideranças políticas, empresariais e sociais têm visão estratégica sobre o seu futuro, participam do processo de planejamento estratégico e trabalham em parceria para a sua implementação;
- que dispõem de boas condições de governança, decorrentes de gestão urbana eficiente e democrática, finanças públicas equilibradas e de legislação urbana flexível e adequada às necessidades de crescimento da economia urbana e desenvolvimento sustentável da cidade;
- que investem em modernização de processos e novas tecnologias, visando, entre outros objetivos, melhorar a qualidade dos serviços urbanos, reduzir os seus custos para os usuários/consumidores, reduzir os gastos públicos e reduzir os custos sociais e ambientais das empresas públicas e privadas;
- que apresentam diversas formas de concentração espacial, a saber: adensamento cada vez maior dos centros tradicionais levando à sua revitalização, reciclagem e requalificação das estruturas existentes; surgimento de complexos empresariais especializados – centros de comércio internacional, centros financeiros internacionais, teleportos, centros de convenções, centros turísticos internacionais e os novos *clusters*,[3] fortalecimento dos eixos comerciais e de negócios; zonas multifuncionais e novos centros urbanos.

Não obstante, em conseqüência da globalização, também essas cidades se caracterizam pela fragmentação dos seus espaços, nos quais se acentuam as desigualdades intra-urbanas entre as áreas privilegiadas que abrigam as novas atividades e segmentos populacionais direta ou indiretamente ligados à globalização da economia e as áreas onde se localizam os setores e as populações marginalizadas por esse processo ou que operam fora do sistema de mercado.

Embora a literatura disponível se refira mais especificamente aos atributos de cidades globais localizadas em países desenvolvidos e a sua transposição para o caso dos países em desenvolvimento possa ser questionada, na verdade, não se dispõe ainda de estudos suficientes que permitam diferenciar quais seriam os atributos a serem considerados no caso de uma região urbana global, particularmente no contexto da América Latina.

IV. Região Urbana Global Rio–São Paulo: Parâmetros de Política Urbana

Observe-se que as metrópoles Rio e São Paulo já apresentam alguns daqueles atributos, conforme indicação de diversos estudos realizados, que as caracterizam como metrópoles globais, mas não são suficientes para situá-las vantajosamente no *ranking* das cidades mundiais, embora sejam espaços urbanos privilegiados do país. No caso

[3] *Cf. Hamilton Tolosa, em artigo na página 75.*

da região urbana global Rio–São Paulo, dada a sua singularidade de ser uma região urbana e não uma cidade, faz-se necessário ainda adaptar aqueles atributos para a dimensão regional. Em princípio, seria desejável que a região como um todo apresentasse, na medida do possível, os atributos de uma cidade global,[4] embora nem todos os seus centros urbanos os tenham isoladamente.

A importância de se formular e implementar uma política urbana específica para essa região é evidente, considerando-se o quadro institucional e o arcabouço legal da área de desenvolvimento urbano vigente no país. Por um lado, não existem planos nacionais de ordenação do território e de desenvolvimento regional e políticas nacionais de desenvolvimento urbano que sirvam de referência e orientação para as políticas urbanas estaduais, regionais, metropolitanas e municipais. Por outro lado, as políticas macroeconômicas permanecem no equívoco de não anteciparem em suas formulações os impactos gerados nos espaços urbano e regional, em termos de deterioração das condições de vida e trabalho da população urbana e de degradação ambiental.

Ressalte-se, ainda, que as políticas urbanas existentes, em qualquer nível de governo, não dão conta das necessidades geradas pelo processo de globalização da economia brasileira nem do desafio de superar os sérios problemas redistributivos decorrentes das transformações na estrutura produtiva das cidades.

> *"A longo prazo as cidades mais competitivas em termos internacionais são aquelas que oferecem a melhor* qualidade de vida *para seus habitantes, superando as possíveis contradições entre competitividade econômica e integração social. Esse é o papel da política urbana da cidade global" (Borja & Castells,* op. cit.*).*

Nesse sentido, a consolidação da região urbana global e a incorporação no processo de desenvolvimento nacional dos benefícios econômicos e sociais, derivados da sua inserção competitiva nos mercados globais, requerem uma política urbana para a região que ofereça indicações locacionais mais seguras para as empresas, direcione os investimentos públicos e privados na sua infra-estrutura econômica e social e contribua para melhorar a qualidade de vida da população urbana.

Ao se propor a formulação de uma política urbana para a região urbana global, é preciso considerar as diferentes escalas de intervenção: regional, metropolitana e municipal, levando em conta as diferentes competências dos entes da Federação envolvidos. Na sua dimensão regional, intervêem a União, os dois estados e os municípios integrantes da região. Na sua dimensão metropolitana, em cada uma das metrópoles consideradas, intervêem o estado e os municípios integrantes da respectiva região metropolitana. Na sua dimensão local, trata-se de conseguir que cada município formule ou reformule sua política urbana para ajustá-la aos objetivos e diretrizes gerais da política urbana da região considerada.

A política urbana a ser formulada deverá ter por objetivos: (a) melhorar as condi-

Ao se propor a formulação de uma política urbana para a região urbana global, é preciso considerar as diferentes escalas de intervenção: regional, metropolitana e municipal, levando em conta as diferentes competências dos entes da Federação envolvidos.

[4] *Segundo Geiger (1999), a região urbana global seria uma cidade-região global.*

ções de competitividade da região nos mercados globais; (b) promover a cooperação entre as cidades da região, de modo a evitar maiores desequilíbrios e desigualdades intra-regionais e facilitar a distribuição espacial dos benefícios trazidos pela globalização *(trickling down);* (c) promover a integração de ações de desenvolvimento e de investimentos; (d) direcionar e estimular os investimentos necessários na infra-estrutura urbana; (f) melhorar as condições de formação de mão-de-obra, trabalho e empregabilidade dos grupos mais vulneráveis da população, habilitando-os a se beneficiarem das novas oportunidades econômicas; (g) fortalecer a capacidade de planejamento e gestão dos municípios; e (f) melhorar as condições de vida da população.

A política urbana da região urbana global deverá estar estreitamente integrada às políticas macroeconômicas e às políticas setoriais relativas à infra-estrutura econômica, as quais deverão levar em conta os seus impactos no território e a dimensão espacial do desenvolvimento.

Para alcançar tais objetivos, a política urbana da região urbana global deverá estar estreitamente articulada e integrada às políticas macroeconômicas, bem como às políticas setoriais relativas à infra-estrutura econômica, as quais, por sua vez, deverão levar em consideração os seus impactos no território e a dimensão espacial do desenvolvimento.

Considerando-se as atuais limitações urbanísticas, ambientais, de infra-estrutura e de serviços e, particularmente, as limitações institucionais que podem afetar a consolidação e o pleno desenvolvimento das potencialidades da região considerada, é importante traçar uma política urbana para essa região que contribua para criar as condições necessárias a qualificá-la como uma região urbana global e promover o seu desenvolvimento sustentável.

A política urbana deverá traçar diretrizes e estratégias de implementação que orientem a formulação ou reformulação das políticas de desenvolvimento urbano vigentes – nacional, estaduais, metropolitanas e locais –, bem como das respectivas políticas setoriais, principalmente aquelas referentes ao saneamento ambiental, aos transportes urbanos e interurbanos de passageiros e de carga, às comunicações e à gestão ambiental.

Postula-se, em suma, uma política urbana que considere os atributos urbanos das cidades globais, os novos paradigmas de desenvolvimento urbano e o contexto institucional, político, econômico e social brasileiro, tomando-se como base os parâmetros que se seguem.

Institucional - Considerando-se que a região urbana global está sujeita a intervenções dos três níveis de governo, de acordo com as respectivas competências constitucionais e com os respectivos interesses no seu desenvolvimento, o quadro institucional a ser definido deve dar conta de: (a) cooperação governamental entre a União, os estados do Rio de Janeiro e São Paulo e os municípios integrantes da região urbana global; (b) articulação entre os atores relevantes do governo e da sociedade – representantes do setor público, dos setores empresariais pertinentes e das organizações sociais interessadas; (c) planejamento estratégico, gestão compartilhada e controle social; (d) incentivo à construção de parcerias; e (e) realização de programa de investimentos compatível com as necessidades e oportunidades de desenvolvimento da região.

Elemento central desse quadro institucional deverá ser uma agência de promoção do desenvolvimento da região urbana global – uma entidade constituída com a participação dos setores público, privado empresarial e financeiro – com capacidade de exercer as funções de planejamento, coordenação, promoção e fomento necessárias.

A experiência brasileira disponível pode oferecer importantes subsídios para o modelo institucional a ser adotado. Entre outros exemplos, pode-se mencionar a experiência em curso na região do ABC paulista.[5] Face às naturais dificuldades decorrentes do envolvimento de dois governos estaduais no processo, Geiger sugere o exame da experiência da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF) e Gusmão menciona o caso da Companhia de Desenvolvimento do Vale do Paraíba (CODEVALE).

Gestão - Novas formas de gestão urbana que assegurem eficiência, eficácia, eqüidade, transparência, responsabilidade *(accountability)* e democratização da esfera pública são também importantes para garantir as condições de governança e governabilidade da região urbana. As formas de gestão mais relevantes para o caso em estudo são aquelas que se apóiam em mecanismos colegiados, participativos e democráticos, capazes de resolver conflitos de interesses, encaminhar soluções e exercer o controle social. Cada vez mais, no Brasil, o setor público tem procurado adotar práticas de gestão empresarial, que se revelam mais eficientes e eficazes para a promoção do desenvolvimento e, especialmente, para a provisão dos serviços urbanos. A adoção de um modelo de gestão empresarial para a agência de promoção que se propõe é particularmente importante para o caso da região urbana global, visando à atração de novos negócios.

Planejamento - A região urbana global exige a adoção de um processo de planejamento estratégico que permita construir coletivamente – governo, empresas e comunidade organizada – uma visão estratégica do futuro da região, a partir da qual deverão ser definidas prioridades, necessidades e oportunidades de investimentos, ações e iniciativas de cada parceiro, para o seu desenvolvimento. O planejamento estratégico busca desenvolver o potencial de recursos econômicos, espaciais, patrimoniais, ambientais e humanos da cidade.

Um plano estratégico reflete um projeto de cidade, coletivamente construído, unifica diagnósticos, propõe medidas e ações específicas públicas e privadas e estabelece um coerente arcabouço de mobilização e cooperação entre os agentes sociais urbanos.

O planejamento estratégico da região urbana global, entre outros objetivos, deve reorientar o comportamento dos agentes econômicos que atuam na região, apontando vantagens locacionais para as empresas que atuam nos mercados globais e estimulando o desenvolvimento de um setor de serviços especializados típicos das regiões urbanas globais.

O planejamento estratégico da região urbana global, embora de caráter abrangente e integrado, não esgota as necessidades de planejamento físico-

[5] *Cf. entrevista de Nádia Somecq concedida à autora no âmbito do projeto de pesquisa sobre cidades mundiais.*

territorial dessa região. O plano estratégico deverá balizar os processos de planejamento urbano regional, metropolitano e local, que orientam basicamente o uso e a ocupação do solo, a provisão de serviços urbanos e a proteção do meio ambiente natural e construído.

Estrutura urbana - A política urbana da região urbana global deverá objetivar a consolidação de estruturas urbanas que se caracterizem por: flexibilidade de usos; concentração locacional dos grandes setores de crescimento econômico – finanças e serviços; surgimento de novos eixos/centros de comércio, negócios e serviços; adensamento e requalificação das áreas centrais; [6] e integração das áreas periféricas no processo de desenvolvimento da cidade. A estrutura urbana deverá propiciar a criação e a consolidação de espaços que permitam a geração e utilização de economias de escala e aglomeração, bem como facilitar a expansão da infra-estrutura urbana e dos serviços avançados requeridos pelas atividades de ponta.

Sustentabilidade - Nenhuma política urbana neste final de século pode desconsiderar os imperativos exigidos pelo desenvolvimento sustentável das cidades, na perspectiva da sua sustentabilidade ambiental, social e econômica.[7] No caso da região urbana global, em face da situação de degradação ambiental das metrópoles Rio e São Paulo e dos problemas de gestão ambiental existentes,[8] as diretrizes de política urbana devem se pautar pelo objetivo de mudar os padrões de produção e consumo da cidade, particularmente no que se refere a uso e ocupação do solo, provisão de infra-estrutura e uso dos recursos naturais. Especial atenção deve ser dada à gestão dos seus recursos hídricos, em razão da existência de importantes bacias hidrográficas na região, afetadas por gravíssimos problemas de poluição.

V. Conclusão

A tarefa de formular uma política urbana para a região urbana global Rio–São Paulo é de grande complexidade, considerando fatores como: tamanho da região envolvida, multiplicidade de atores políticos, empresariais e sociais interessados e número de órgãos, instituições e autoridades das três esferas de governo com competência para atuarem na região.

---

[6] *São Paulo, Buenos Aires, Bangcoc, Taipei e Cidade do México são alguns dos exemplos nos quais o novo centro urbano foi alimentado pela desregulação dos mercados financeiros, a ascendência das finanças e dos serviços especializados e a integração aos mercados mundiais (Sassen, 1994).*

[7] *Ver o documento de referência para a Agenda 21 Brasil, "Cidades Sustentáveis", Consórcio Parceria 21 (IBAM/ISER/REDEH), Ministério do Meio Ambiente: Projeto PNUD – BRA/94/016, maio de 1999.*

[8] *Cf. aponta Paulo Gusmão em capítulo anterior.*

É preciso considerar, ainda, que a implementação de uma política urbana para a região urbana global necessitará de instrumentos adequados: financeiros, fiscais e tributários, de planejamento e gestão, de regulação e controle social, entre outros. Instrumentos que, embora disponíveis no quadro político-institucional do país, não vêm sendo aplicados como necessários para a promoção do desenvolvimento sustentável das cidades. Acrescente-se, por último, que os instrumentos disponíveis podem não ser os mais adequados ao caso da região urbana global, exigindo inovação e criatividade na sua aplicação específica.

Em conseqüência, a formulação de uma política urbana para essa região urbana global é um desafio, cuja superação dependerá da estratégia que seja traçada pelo governo, em consulta com os interessados no êxito da empreitada.

A Reestruturação Produtiva do Rio e São Paulo e a Viabilidade das Cidades Mundiais Brasileiras

Hamilton C. Tolosa
Professor do Mestrado em Economia Empresarial da Faculdade de Economia Cândido Mendes–RJ.

SUMÁRIO

I Introdução
II Algumas Questões Conceituais e Metodológicas
III A Reestruturação Produtiva da Região Conurbada pelas Metrópoles do Rio e São Paulo
IV Propensão a Inovar e Consolidação da Cidade Mundial
V A Viabilidade Econômica da Cidade Mundial

I. Introdução

Até o final da década de 70, admitia-se que as diferentes opções do comércio exterior produziam efeitos fracos e diluídos sobre o padrão de desenvolvimento urbano brasileiro. Contudo, a realidade deste final de século sugere uma competição cada vez mais acirrada pela utilização dos recursos escassos da economia entre os bens ditos domésticos e os produtos comercializáveis internacionalmente, o que significa dizer que as ligações com o setor externo vêm se tornando progressivamente mais relevantes para explicar o comportamento do sistema de cidades como um todo e, em particular, a evolução das cidades mundiais brasileiras.

O objetivo do presente trabalho consiste em analisar a viabilidade econômica das metrópoles do Rio de Janeiro e/ou São Paulo exercerem o papel de cidade mundial com uma alta hierarquia no sistema global de cidades. Mais precisamente, a questão da viabilidade da caracterização de uma cidade mundial brasileira é aqui avaliada do ponto de vista dos requisitos produtivos necessários ao exercício eficiente da função de cidade mundial, ou seja, pela ótica da consolidação de uma estrutura produtiva eficiente em termos de custos e preços internacionalmente competitivos. No mundo moderno, o comportamento de uma cidade mundial é ao mesmo tempo causa e conseqüência das políticas macroeconômicas praticadas pelo governo.

Por tratar-se de assunto recente na literatura especializada e, como tal, ainda sujeito a controvérsias e diferenças de interpretação, cabe buscar a precisão de alguns conceitos básicos para o desenvolvimento do tema, dentre os quais a própria idéia de cidade mundial e o conceito de "setor típico". Em seguida, examinam-se os estudos de caso do Rio de Janeiro, São Paulo e Vale do Paraíba, principais componentes da chamada Região Urbana Global (RUG) brasileira. Em cada um dos casos, procurou-se confrontar as intenções de investir com a estrutura produtiva existente, obtendo-se assim algumas indicações sobre o potencial de mudanças na estrutura produtiva da região. A idéia é primeiro identificar as vertentes mais relevantes de mudança para, em seguida, verificar em que medida elas apontam na direção da consolidação da RUG brasileira. Finalmente, são examinadas as implicações normativas do estudo, ou seja, até que ponto faz sentido falar-se de uma política de fomento à RUG brasileira.

II. Algumas Questões Conceituais e Metodológicas

Antes de passar à análise do processo de reestruturação das duas maiores metrópoles brasileiras, convém examinar algumas questões conceituais e metodológicas essenciais para a maior precisão e clareza do texto. A realidade é que a literatura sobre o assunto "cidades mundiais" ou "regiões urbanas globais" não é conclusiva e, com freqüência, trabalhos aparentemente discordantes são, na verdade, resultado do emprego de concepções diferentes, para não mencionar os casos de viéses ideológicos e interesses políticos.

Rede e Hierarquia de Cidades Mundiais

Os sistemas urbanos caracterizam-se, de um lado, por um conjunto de cidades hierarquizadas e, de outro, por fluxos de bens e informações, cuja função é definir as relações de dependência entre as cidades componentes do sistema.

Nas economias relativamente fechadas, a hierarquia entre cidades é definida em função da importância relativa daqueles centros urbanos no cenário nacional. Entretanto, à medida que as economias se abrem, passa a haver crescente interação entre os vários sistemas nacionais, o que significa dizer que, no limite, os sistemas nacionais tendem a se transformar em um único sistema em escala mundial.

Na transição da etapa nacional para a mundial, as relações de dependência são reorientadas e a hierarquia é redefinida de maneira a expressar a importância relativa de cada um daqueles *nós* na divisão internacional do trabalho. Os nós situados no topo da hierarquia são denominados cidades mundiais, cuja característica principal consiste em atuar como foco de irradiação das decisões tomadas em escala mundial para as demais cidades do sistema.

Nos anos 90, a internacionalização dos fluxos de bens, serviços e informações deu origem à formação de uma rede mundial de metrópoles, nas quais são geradas e por onde transitam as decisões financeiras, mercadológicas e tecnológicas capazes de moldar os destinos da economia mundial no próximo século.

Do ponto de vista estritamente produtivo, a globalização tem dado origem a novas formas de produção, processos e tipos de produtos. O surgimento de novas cadeias produtivas altera as vantagens comparativas das cidades e redefine os sistemas urbanos nacionais e mundiais. Grande parte dessas mudanças tecnológicas e de mercado privilegia os chamados complexos produtivos de alta tecnologia ou intensivos em conhecimento e serviços modernos.

A concepção de uma cidade mundial e, por decorrência, de uma rede de cidades mundiais, incorpora tais mudanças e corresponde à visão de grandes centros difusores de decisões e prestadores de serviços modernos. Por definição, as decisões de âmbito mundial são tomadas nesses centros que, por isso mesmo, concentram segmentos estratégicos do sistema financeiro nacional e internacional, além de sofisticadas atividades terciárias e quaternárias.

A literatura tem procurado discutir os critérios para ordenar os *nós* dentro do sistema de cidades mundiais. De acordo com Friedmann (1986), o critério de ordenação de cidades mundiais combina aspectos como:

i) ser a cidade sede de importantes empresas multinacionais, transnacionais ou de grandes empresas nacionais;
ii) ser a cidade um centro financeiro moderno e de grande porte, dotado de atividades terciárias e quaternárias de ponta; e
iii) o fato de a cidade dispor de um parque manufatureiro inovador e com escala internacional.

Friedmann conclui que praticamente todas as cidades mundiais de primeira ordem estão localizadas nos países industrializados do Primeiro Mundo. As duas únicas exceções são Cingapura, que articula o conjunto de países do Sudeste Asiático, e São Paulo, que exerce função similar na América Latina. Na hierarquia do sistema de cidades mundiais, o Rio de Janeiro vem logo a seguir, ou seja, é uma cidade de segunda ordem, tal como Buenos Aires e Cidade do México, na América Latina; Johannesburg, na África; Hong Kong, Taipé, Manilha, Bankok e Seul, na Ásia.

Vale considerar que o conjunto Rio-São Paulo destaca-se como caso único no cenário das cidades mundiais, não apenas devido à sua proximidade geográfica, mas também e principalmente pelo fato de que, em conjunto, as duas cidades representam um mercado de porte e grau de diversificação produtiva comparável às mais importantes metrópoles do mundo desenvolvido.

Complementaridades e Formação dos Complexos Produtivos

A questão da complementaridade entre as atividades produtivas é fundamental para que se possa melhor entender a existência de uma cidade mundial e as suas ligações com uma rede supranacional de cidades.

A rigor, a idéia da complementaridade técnica entre setores produtivos envolve considerações de natureza tecnológica e de mercado. As primeiras pressupõem a definição de um conjunto de coeficientes técnicos que indicam, para uma determinada escala de produção, todas as possíveis combinações factíveis entre produtos, insumos e fatores Por sua vez, o mercado envolve essencialmente considerações sobre preços, ou seja, sobre a escassez relativa de fatores e sobre a estrutura de custos de produção dos produtos disponíveis em um determinado momento.

A seleção de tecnologias e a definição dos preços de mercado são duas dimensões intimamente associadas e simultaneamente determinadas. Do ponto de vista do empresário, a determinação do nível ótimo de produção e a tecnologia correspondente em tal nível envolve, a um só tempo, decisões quanto à escala de produção, seleção do melhor processo produtivo, fixação dos preços dos produtos e seleção das quantidades e preços dos insumos e fatores primários a serem utilizados.

A existência de um forte padrão de complementaridade entre atividades produtivas é central para que se possa entender o conceito de *cluster*, os chamados "complexos de alta produtividade". A idéia básica do complexo consiste em utilizar, de forma eficiente – no que se refere à minimização de custos –, as relações intersetoriais entre determinados conjuntos de atividades produtivas. Isso implica dizer que certos empreendimentos considerados economicamente inviáveis, quando tomados individualmente, tornam-se factíveis quando avaliados como parte de um complexo maior de atividades inter-relacionadas. Do ponto de vista locacional, o propósito é criar um aglomerado, o mais auto-suficiente possível, de atividades produtivas que explorem o potencial de integração entre as cidades mundiais, e atendam, em termos de cus-

tos e preços competitivos, à demanda internacional.

A noção moderna de complexo privilegia a concentração espacial de atividades articuladas via relações de compra e venda de insumos. A minimização dos custos da infra-estrutura de transportes e comunicações, o acesso a intermediários financeiros, a redução dos estoques médios de peças e componentes, as externalidades no treinamento da mão-de-obra altamente especializada e a necessidade de compatibilização dos cronogramas de investimento são alguns dos principais fatores que reforçam a justaposição dos integrantes do complexo em uma cidade mundial ou dentro da sua área de influência imediata.

A experiência internacional tem dado destaque aos chamados complexos terciários e quaternários geradores e utilizadores de alta tecnologia, tais como telemática, P&D e aglomerados financeiros, em virtude da sua importância como fatores de integração do país nos fluxos internacionais de comércio e internalização dos benefícios da globalização. Os trabalhos de Sassen (1991) e outros especialistas na matéria têm enfatizado fortemente a importância dos chamados serviços distributivos e de prestação de serviços modernos. Na primeira categoria, incluem-se os transportes, as comunicações e as redes de vendas por atacado e no varejo. Na segunda, os bancos e seguradoras, as empresas voltadas para transações imobiliárias, os serviços de assistência e consultoria de gestão administrativa, jurídica, de auditoria e contabilidade e os serviços de consultoria econômica e de engenharia.[1]

A introdução de novas tecnologias e práticas de gestão tem ampliado a gama de atividades passíveis de integrar um complexo moderno e competitivo. São bons exemplos os complexos baseados em biotecnologia, química fina e serviços quaternários como P&D, consultoria financeira, etc. Do ponto de vista normativo, a implantação, complementação e expansão dos complexos industriais modernos e de serviços de alta tecnologia têm-se constituído em uma prioridade das cidades mundiais nas economias avançadas. Mais do que isso, a consolidação desses complexos tem o potencial de atuar como importante vetor de mudanças estruturais nos países do Terceiro Mundo. Trata-se, portanto, de poderoso instrumento de política econômica para promover a integração de atividades produtivas localizadas em áreas espacialmente dispersas, e reveste-se de relevância especial para desenvolver e/ou reforçar as complementaridades entre os parques produtivos do Rio e São Paulo.

A introdução de novas tecnologias e práticas de gestão tem ampliado a gama de atividades passíveis de integrar um complexo moderno e competitivo. São bons exemplos os complexos baseados em biotecnologia, química fina e serviços quaternários como P&D e consultoria financeira.

Formalmente, os complexos ou *clusters* ditos de alta produtividade seriam definidos em três etapas sucessivas: na primeira, seriam selecionados os setores produtivos candidatos a fazer parte de eventuais complexos: na segunda etapa, seriam examinadas todas as possíveis combinações de setores candidatos; finalmente, na terceira, os agrupamentos de setores candidatos seriam dispostos em ordem decrescente, começando com o complexo que maximiza o nível de complementaridade interna e finalizando com o conjunto no qual o nível de complementaridade apurado é mínimo Portanto, é perfeita-

[1] *No caso brasileiro, ver Tolosa (1998b), pp.213-220.*

mente possível que alguns desses complexos apresentem padrões locacionais dispersos, ou seja, que não satisfaçam ao critério adicional de contigüidade no espaço geoeconômico. Neste ponto, coloca-se formalmente o problema da definição dos limites espaciais ou fronteiras geográficas da cidade mundial. À medida que a área de mercado ou, mais precisamente, que a região de influência da cidade mundial transcenda qualquer fronteira nacional e seja definida em escala continental ou até mesmo global, é factível que os setores integrantes de um determinado complexo tecnologicamente de ponta localizem-se virtualmente em qualquer ponto do espaço, desde que no conjunto maximizem as suas complementaridades internas.

Outro aspecto a ser destacado diz respeito às transformações ou estágios experimentados pelo complexo ao longo do tempo. Tendo em vista ser o período de maturação dos integrantes de cada complexo variado, é relevante, na prática, precisar o estágio em que os mesmos se encontram. Do ponto de vista da consolidação das cidades mundiais, faz, portanto, muita diferença se um determinado complexo encontra-se na fase de implantação, complementação ou expansão dos seus componentes.

Com o advento das indústrias de montagem e a expansão das atividades altamente intensivas em tecnologia e capital intelectual, as economias de escala vêm-se tornando progressivamente menos importantes, cedendo lugar para outros tipos de economias de aglomeração.

A questão da escala de produção merece também um comentário especial. Há até poucas décadas, na época da hegemonia das indústria de siderurgia, química e petroquímica pesada e dos bens de capital seriados, os ganhos de escala eram considerados fatores decisivos para a determinação da competitividade internacional de uma região ou país. Com o advento das indústrias de montagem e, posteriormente, com a expansão das atividades altamente intensivas em tecnologia e capital intelectual, as economias de escala vêm-se tornando progressivamente menos importantes, cedendo lugar para outros tipos de economias de aglomeração.

Por último, vale registrar que uma das mudanças estruturais mais marcantes dos anos 90 tem sido, de um lado, a forte tendência no sentido da centralização das decisões sobre investimentos e fluxos de capital e, de outro, a progressiva descentralização dos centros de produção de bens e prestação de serviços. Na realidade, o princípio da centralização das decisões e descentralização da produção vem sendo responsável por mudanças na própria maneira de se enfocar o comportamento da indústria e dos serviços. Assim, nas atividades produtivas modernas não basta apenas definir os critérios para a agregação de setores segundo a homogeneidade dos seus produtos e insumos. Mais importante ainda é caracterizar os mecanismos de tomada de decisão na indústria e os critérios para localização das unidades de produção.

Com a redução das práticas protecionistas e com a disseminação das novas tecnologias que enfatizam menos a importância das economia de escala, viabilizou-se a produção de peças e componentes em localizações dispersas por vários países e a montagem do produto final em *assembly nodes* localizados próximos aos grandes mercados consumidores. Nesses termos, a produção passa a ser mais descentralizada, ao passo que as decisões relativas à escala de produção, a o que produzir e onde produzir, passam a ser prerrogativa de um número bastante discreto de *decision nodes*, que tendem a se confundir com as cidades mundiais com alta hierarquia na rede global.

O Conceito de Setor Típico

O principal corolário do critério de maximização das complementaridades é a definição das atividades típicas dos complexos produtivos de alta tecnologia, mais genericamente denominadas de *setores típicos* das cidades mundiais. Do ponto de vista estrito da comparação entre as estruturas produtivas das diferentes metrópoles, os setores típicos deverão variar conforme a hierarquia da cidade mundial – admitindo-se algumas variantes em função de particularidades associadas à localização geográfica e ao ambiente sociocultural vigente em cada cidade. Atividades como telemática, pesquisa tecnológica, consultoria empresarial, certos segmentos de intermediários financeiros, bolsas de valores e de produtos *staples* são encontradas, em maior ou menor grau, em todas as cidades mundiais de primeira ordem (Londres, Nova Iorque, Tóquio) e segunda ordem (Buenos Aires, Johannesburg). Cabe, portanto, considerar em que medida essas atividades podem ser consideradas como "típicas" e se, do ponto de vista do país que as hospeda, vale a pena incentivá-las via políticas públicas especificamente desenhadas para esse fim.

Os chamados setores típicos e, por decorrência, os complexos típicos, revelam algumas características ou propriedades técnicas e de mercado que merecem ser enfatizadas. Vale notar que se trata de características que se destacam em virtude de ocorrerem com alta freqüência nos complexos típicos mais importantes. Isso não significa, contudo, que as mesmas não possam variar entre cidades e entre complexos. Ao contrário, é fato notório que as cidades, e particularmente os complexos, passam por ciclos de vida que se iniciam com a operação de alguns segmentos produtivos mais centrais e importantes. Segue-se a fase da adolescência, com tendência a aumento da escala de produção, e são agregadas outras atividades típicas, geralmente pertencentes à categoria dos serviços especializados prestados às empresas. Finalmente, na fase da maturidade, expandem-se as atividades tecnologicamente mais sofisticadas e com forte conteúdo de capital intelectual, a exemplo de P&D. De maneira geral, ao longo do ciclo de vida cresce o conteúdo tecnológico e de capital humano dos complexos, ao mesmo tempo em que se descentraliza a gestão da produção e são terceirizadas várias das etapas do processo produtivo.

Relacionam-se, a seguir, algumas das principais propriedades dos setores típicos:

i) Atuam como setores líderes do crescimento na região em que se localizam e apresentam, no seu conjunto, altos coeficientes de valor adicionado, o que significa dizer que podem se constituir em importantes fontes de geração de receitas tributárias.
ii) Apresentam fortes ligações técnicas e de mercado com o exterior. A depender das características mais específicas do complexo, esta propriedade os torna comparativamente vulneráveis a flutuações cíclicas e choques internacionais.
iii) São altamente intensivos em P&D e ao mesmo tempo são importantes veículos de transferência de tecnologias, incluindo-se aí não apenas a absorção, adaptação e transmissão de tecnologias, mas também as novas práticas de gestão empresarial.
iv) O grau de utilização direta de fatores e insumos disponíveis na região onde se localiza o complexo é, na maioria das vezes, pequeno. Na prática, o módulo do

multiplicador interno (sobre a região ou sobre o país) irá depender fundamentalmente da existência de políticas desenhadas especialmente com esse propósito. Como parte desse multiplicador, o impacto direto sobre o emprego tende a ser fraco e diluído no tempo. Em contraste, os impactos indiretos sobre o emprego e sobre o nível da atividade local podem ser relevantes, desde que sejam tomadas medidas para esse fim.

v) Conforme já salientado, satisfeitas as restrições impostas pela tecnologia e atendidos os requisitos de uma escala mínima eficiente, os complexos típicos caracterizam-se por padrões decisórios comparativamente mais concentrados do que as atividades produtivas regulares e por padrões locacionais da produção relativamente dispersos.

A itemização de propriedades dos setores típicos não apenas tem a vantagem de colocar em destaque as complementaridades internas a um mesmo complexo, ou seja, as externalidades que determinam a justaposição locacional das atividades produtivas, mas também de realçar a relevância das suas complementaridades com o exterior. A rigor, o dimensionamento das escalas de produção acima do tamanho do mercado doméstico indica claramente que as condições de competitividade do complexo típico são viabilizadas por meio das suas complementaridades com o mercado externo.

III. A Reestruturação Produtiva da Região Conurbada pelas Metrópoles do Rio de Janeiro e São Paulo

A Retomada do Crescimento do Grande Rio

Após um longo período de declínio econômico, o nível de atividade no Grande Rio vem experimentando um processo de recuperação a partir do início dos anos 90. Com efeito, a curva que descreve a evolução da renda *per capita* no município do Rio de Janeiro atingiu o seu ponto mais baixo em 1992 e, a partir daí, a tendência torna-se levemente ascendente com flutuações cíclicas de pequena amplitude [IplanRio, 1996].

Ao longo desse período de declínio, em particular durante a década de 80, plantas foram relocalizadas para o estado de São Paulo e para o sul de Minas Gerais e várias sedes de empresas foram deslocadas para a Grande São Paulo. Os desfalques foram maiores nos ramos de intermediários financeiros e atividades com alto conteúdo de capital intelectual. A Bolsa de Valores do Rio foi fortemente afetada, e vários bancos comerciais e de investimentos, financeiras e empresas do ramo de seguros transferiram suas principais operações para São Paulo. O mesmo vem ocorrendo com a informática e atividades correlatas.[2]

A despeito dessas perdas, a área do Rio ainda retém vantagens comparativas, em

[2] *Recentemente, a IBM do Brasil deslocou seu headquarter do Rio para a área de São Paulo.*

especial aquelas relacionadas ao quaternário, isto é, aos serviços que fornecem insumos para outros serviços. Ao que tudo indica, atividades de ensino superior, P&D, consultorias para a gestão empresarial e engenharia, assim como turismo de lazer e negócios, demonstram forte preferência locacional pela paisagem e outras amenidades urbanas e, como tal, relutam em deslocar se para outras áreas onde essas condições são menos favoráveis. Algumas localizações especiais, como as situadas na Região Serrana[3] do Rio, são particularmente atraentes para as atividades de pesquisa – como o Laboratório Nacional de Computação Científica (LNCC) – e linhas de produtos seriados com alto conteúdo tecnológico – Celma, por exemplo.

A tabela 1 desagrega as firmas de consultoria localizadas nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo segundo classes de tamanho, definidas em função do número de técnicos e profissionais com grau universitário. Registre-se que Rio e São Paulo se equivalem quanto ao número de firmas, o que confere uma certa vantagem para o Rio quando os números são expressos em unidades *per capita*. Não obstante, a distribuição favorece claramente São Paulo no que diz respeito às consultorias de maior porte (mais de 100 profissionais), precisamente as mais associadas às novas práticas empresariais e tecnologias inovadoras [Tolosa, 1988].

Atividades de ensino superior, P&D, consultorias para a gestão empresarial e engenharia, assim como turismo de lazer e negócios, demonstram forte preferência locacional pela paisagem e outras amenidades urbanas e relutam em deslocar-se para outras áreas.

A consolidação das intenções de investir compiladas a partir das informações obtidas junto a entidades empresariais e publicações especializadas em negócios é um método de análise promissor para os estudiosos em busca de um embasamento empírico que indique, com segurança, as tendências da economia. Com efeito, alguns trabalhos recentes revelam um volume de investimentos, no nível do país como um todo, da ordem de US$ 107 milhões para o período 1996/2000. O setor mais beneficiado é o da infra-estrutura, com cerca de 25% daquele total. Seguem, em ordem decrescente, alguns setores da indústria de transformação, como mecânica (11,3%), telecomunicações (9,2%), alimentos, bebidas e fumo (8,9%), petroquímica (8,4%), siderurgia (5,5%) e outros bem menos aquinhoados [Rodrigues, 1987 e 1988].

Dentro dessa linha de raciocínio, a tabela 2 discrimina as intenções de investimentos industriais no estado do Rio de Janeiro, segundo as suas principais regiões. Os dados são particularmente interessantes à medida que permitem distinguir o núcleo da periferia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, além de individualizar a porção fluminense do Vale do Paraíba.

Observa-se que, do ponto de vista do volume de investimento, as intenções dividem-se , em partes iguais, entre o Grande Rio e Vale do Paraíba, de um lado, e as demais regiões do estado, de outro. A situação inverte-se no tocante ao emprego, significando a predominância de investimentos com alta relação capital/trabalho nas regiões fora da conurbação do Grande Rio.

No município do Rio de Janeiro, os principais investimentos programados são: Brahma (US$ 611 milhões); PETROBRAS (construção de navios petroleiros, US$ 363 milhões) e Glaxo-Wellcome (produtos farmacêuticos, US$ 150 milhões). Outros investimentos incluem: bor-

[3] *Embora Petrópolis, Teresópolis e Friburgo não façam parte formalmente da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, na prática estão dentro da sua área de influência.*

Tabela 1

Empresas de Consultoria Empresarial e de Engenharia – 1987

NÚMERO DE PROFISSIONAIS COM FORMAÇÃO UNIVERSITÁRIA	ESTADO DO RIO DE JANEIRO	ESTADO DE SÃO PAULO
Menos de 30 (pequeno)	52	44
De 30 a 100 (médio)	15	15
Mais de 100 (grande)	15	25
Total	82	84

Fonte: FINEP, Ministério da Ciência e Tecnologia, 1987, and M.C.O. Schiller, "Novas Tecnologias e Reestruturação do Espaço: o Estudo do Caso do Estado do Rio de Janeiro", COPPE, UFRJ, 1995.

Tabela 2

Estado do Rio de Janeiro: Distribuição Regional dos Investimentos Programados para o Período 1996/2000

REGIÕES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	VALOR DO INVESTIMENTO PROGRAMADO (US$ MILHÕES)	GERAÇÃO DE EMPREGOS
Região Metrop. do RJ	3631,5	15240
Município do RJ	2171,3	11085
Baixada Fluminense(1)	1460,2	4155
Vale do Paraíba Fluminense(2)	2711,4	12385
Demais Regiões do Estado	6323,6	837
Total	12666,5	28462

Fonte: AD-Rio – Agência de Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro, "Farol de Oportunidades de Investimento no Estado do Rio de Janeiro", s/d, segunda edição.

(1) Inclui os seguintes municípios: Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaguaí, Nova Iguaçu, São Gonçalo e Queimados.

(2) Inclui Areal, Barra do Piraí, Itatiaia, Piraí, Resende e Volta Redonda

racha, cerveja, siderurgia, eletroeletrônicos, metanol, pneus, cosméticos, vidro e alimentos.

Na periferia do Grande Rio, os principais investimentos abrangem a expansão da refinação de petróleo, na Refinaria Duque de Caxias, e do Pólo Gás-Químico, ambos da PETROBRAS (US$ 814 milhões), a construção do parque gráfico de O Globo (US$ 100 milhões) e a produção de polietileno (Rio-Polímeros, US$ 250 milhões), todos em Duque de Caxias.

Outros investimentos a serem desenvolvidos nos municípios da periferia incluem: intermediários químicos (Bayer), papel, óleos vegetais, soda/cloro e derivados, produtos hemoderivados, produtos farmacêuticos, cerveja e refrigerantes (Coca-Cola e Kaiser), laminados de alumínio (ALCOA), têxteis, zinco e lubrificantes (Ipiranga).

No trecho fluminense do Vale do Paraíba, os maiores empreendimentos programados são: caminhões e ônibus (Volkswagen, US$ 300 milhões), Peugeot/Citroën (US$ 600 milhões) e o complexo de autopeças Peugeot/Citroën (US$ 400 milhões), todos em Resende.

Merecem também destaque os investimentos na expansão de laminados de aço, em Volta Redonda, pela CSN, no valor de US$ 110 milhões. Finalmente, dentre os investimentos industriais nos demais municípios do Vale do Paraíba podem ser citados os pro-

dutos químicos (Cyanamid), vidros planos, papel e produtos farmacêuticos.

A análise dos volumes envolvidos e da estrutura desses investimentos revela que a grande maioria deles diz respeito a setores, produtos e processos tradicionalmente encontrados em países de renda média, com uma estrutura de produção industrial razoavelmente diversificada. Na verdade, dificilmente poderia ser de outra forma, uma vez que a área do Grande Rio vem se recuperando de um longo período recessivo, onde parte considerável dos setores líderes decidiu pela relocalização ou pela simples desativação dos negócios.

A julgar pela evidência empírica disponível, as mudanças mais significativas parecem estar ocorrendo na porção fluminense do Vale do Paraíba, com a implantação da Volkswagen e da Peugeot/Citröen em Resende. Do ponto de vista da região urbana global, as indústrias de montagem, em particular a automobilística e a de produtos eletroeletrônicos, prestam-se à divisão internacional do trabalho, concentrando a fabricação de partes e componentes em diferentes localizações e países, a fim de melhor explorar os ganhos de escala e as vantagens locais em termos de fatores e insumos mais baratos. O caso do "carro mundial" é suficientemente conhecido e ilustra bem as possibilidades de produzir motores, em alta escala, em um determinado local, caixas de mudança em outro e, finalmente, montar o produto final em alguns poucos *assembly nodes*, localizados no entorno das cidades mundiais.

Oportunidades de Investimento e Reestruturação Produtiva da Grande São Paulo

De acordo com a Pesquisa da Atividade Econômica Paulista, PAEP/SEADE,[4] a reestruturação produtiva "compreende o processo através do qual uma empresa reestrutura seu processo de produção, introduzindo novas tecnologias de manufatura, novos equipamentos automatizados ou novas técnicas de organização e gestão da produção com o objetivo de aumentar a produtividade do trabalho e do capital, reduzir custos diretos e indiretos e focalizar suas atividades em produtos nos quais tenha maior competência e maior capacidade de competição no mercado." [5]

Com efeito, as esparsas evidências empíricas indicam que a Grande São Paulo tem conseguido responder com sucesso aos desafios impostos pela globalização da economia brasileira. Mais do que isso, a necessidade de sobrevivência em face da maior exposição à competição internacional tem resultado em sensíveis incrementos de produtividade em alguns gêneros mais dinâmicos da economia paulistana.

Um dos aspectos mais notáveis desse processo de reestruturação tem sido a concentração nos setores de produção de bens com alto valor agregado e conteúdo tecnológico. Em 1995, a Região Metropolitana de São Paulo era responsável por 62% da produção nacional de material de transporte, 60% da química, 53% da indústria mecânica e 46% da metalurgia.

---

[4] PAEP/SEADE, *"Indústria – Instruções para o Preenchimento" (São Paulo, 1996).*

[5] *Op. cit , p.14.*

Tabela 3

Estrutura Produtiva da Indústria da Grande São Paulo
Número de Empresas, Valor Adicionado e Pessoal Ocupado

(Em %)

SETORES DA INDÚSTRIA	NÚMERO DE EMPRESAS (*)	VALOR ADICIONADO	PESSOAL OCUPADO
Indústria Extrativa	0,7	0,5	0,6
Fabricação de Alimentos e Bebidas	8,7	7,7	7,5
Fabricação de Produtos Têxteis	4,8	3,9	6,4
Confecção de Vestuário e Acessórios	17,5	3,1	7,7
Preparação e Confecção de Artefatos de Couro	1,8	0,3	1,2
Fabricação de Celulose e Papel	2,8	3,3	3,7
Edição, Impressão, Reprodução de Gravações	6,8	9,7	6,1
Fabricação e Refino de Petróleo e Álcool	0,1	0,1	0,1
Fabricação de Produtos Químicos	5,9	15,4	8,2
Fabricação de Artigos de Borracha e Plástico	7,7	6,7	8,6
Fabricação de Produtos Minerais Não-Metálicos	3,1	3,2	3,2
Metalurgia Básica	3,4	3,0	4,2
Fabricação de Produtos de Metal (Excl. Máq. e Eq.)	10,3	6,1	9,2
Fabricação de Máquinas e Equipamentos	7,2	10,5	9,5
Fab. de Máquinas de Escritório e Equip. de Informática	0,4	0,6	0,5
Fab. de Máquinas, Aparelhagem e Material Elétrico	3,4	3,7	4,4
Fab. Mat. Eletrônico, Ap. e Equip. de Comunicações	1,5	4,5	2,4
Fab. Equip. Médico, Ótica, Relógios, Inst. de Precisão e Automação Industrial	1,7	1,0	1,2
Fab. e Montagem de Veículos Automotores, Reboques e Carrocerias	3,0	12,6	9,7
Fabricação de Outros Equipamentos de Transportes	0,4	0,6	0,7
Outras Indústrias	8,9	3,5	5,2
Indústria Total	100,0	100,0	100,0
Números Absolutos (respectivamente em número de empresas, milhões de reais e mil pessoas ocupadas)	28152	44794	1250

Fonte: PAEP/SEADE, 1996.

(*): Segundo a PAEP, a unidade local é o endereço de atuação da empresa, ocupando, geralmente, área contínua e ao qual se associa um sufixo de CGC. Quando num mesmo endereço coexistem mais de um sufixo de CGC, cada um deles corresponderá a uma unidade local. Trata-se, portanto, de uma aproximação aceitável para o número de empresas.

No que se refere ao emprego, cerca de 25,4% do total do pessoal ocupado na indústria de transformação brasileira encontrava-se na Grande São Paulo; para o comércio (19,2%) e serviços (21,7%), os números são pouco menores, mas ainda assim significativos.

A concentração do emprego na Grande São Paulo ainda é considerável nos serviços típicos das cidades mundiais, como nos casos do comércio atacadista (27,8%), das entidades financeiras (25%), transportes e comunicações (19%) e serviços de reparação e manutenção (17,7%).

A tabela 3, acima, apresenta uma visão estática da estrutura produtiva da indústria da Grande São Paulo, em 1996. As informações são as mais atualizadas, uma vez que se baseiam em tabulações da PAEP e, como tal, têm representatividade estatística no

nível das principais regiões administrativas do estado de São Paulo, chegando, em alguns casos, a um detalhamento mais fino, a exemplo da desagregação da Região Metropolitana de São Paulo segundo alguns dos seus municípios mais importantes. A tabela procura visualizar a composição setorial da indústria sob três óticas distintas, a saber: número de empresas, valor adicionado e pessoal ocupado por setor de atividade. A rigor, a PAEP utiliza o conceito de "unidade local", definido como o "endereço de atuação da empresa, correspondendo a um sufixo de CGC próprio, de caráter produtivo industrial (fábrica, mina, etc.), ocupando geralmente uma área contínua, onde são desenvolvidas uma ou mais atividades econômicas de extração, beneficiamento, transformação ou montagem de bens e produção de serviços industriais (inclusive manutenção e recuperação de máquinas e equipamentos), e na qual trabalham uma ou várias pessoas por conta da empresa, ainda que possam existir atividades de apoio direto ou indireto à produção." [6]

Trata-se, portanto, de uma estimativa bastante aproximada do número de empresas, com a vantagem adicional de poder ser facilmente cruzada com as informações sobre imposto de renda das empresas, resultando, assim, em uma descrição bastante acurada da situação econômica, financeira e tecnológica da indústria paulistana na segunda metade dos anos 90.

O setor de edição, impressão e reprodução de gravações surge como um elemento novo na estrutura industrial local. De acordo com a RAIS, o ramo editorial e gráfico empregava em 1994 apenas 1,3% do pessoal ocupado na região.

A tabela 3 revela, em primeiro lugar, o alto grau de concentração da indústria de ponta em algumas poucas empresas de grande porte. Este é o caso, por exemplo, da Fabricação de Produtos Químicos, que concentra 15,4% do valor adicionado gerado pela indústria paulistana em apenas 5,9% do total de empresas localizadas na região. Por ordem decrescente de geração de valor adicionado, segue-se a Fabricação e Montagem de Veículos Automotores, Reboques e Carrocerias (com 12,6%), concentrada em um número de empresas ainda menor do que na química, isto é, apenas 3%. O terceiro setor industrial, pela ordem de geração de valor adicionado, abrange a Fabricação de Máquinas e Equipamentos em geral, com 10,5% do valor adcionado e apenas 4,1% do número de empresas. Esses três primeiros grupamentos praticamente se equivalem, em termos de geração de empregos, com participações respectivamente de 8,2%, 9,7% e 9,5% do pessoal ocupado.

Dentro dessa análise, cabe dar destaque ao setor de Edição, Impressão e Reprodução de Gravações, o quarto na ordenação do valor adicionado e que surge como um elemento novo na estrutura industrial local. De acordo com a RAIS, o ramo editorial e gráfico empregava, em 1994, apenas 1,3 % do pessoal ocupado na região. A despeito das diferenças de definição setorial existentes entre as duas fontes de informação, vale registrar a emergência desse tipo de atividade, em virtude, principalmente, da sua relevância como setor típico das cidades mundiais com alta hierarquia [Sassen, 1991].

O grupamento de indústrias tradicionais liderado pela fabricação de Alimentos e Bebidas e incluindo ainda Produtos Têxteis e Confecção de Vestuário e Acessórios tem comportamento assemelhado, com destaque para o grande número de empresas nesta última atividade. Produtos Químicos, Máquinas e Equipamentos e Montagem de Veí-

[6] PAEP/SEADE, *ibid.* p. 19.

culos Automotores são importantes vetores de mudança da estrutura produtiva das metrópoles candidatas a cidade mundial. Outras atividades nesta mesma categoria incluem: Fabricação de Máquinas de Escritório e Equipamentos de Informática; Fabricação de Material Eletrônico, Aparelhos e Equipamentos de Comunicações, assim como Fabricação de Equipamento Médico, Ótica, Relógios, Instrumentos de Precisão e Automação Industrial, todos com pouca expressão na geração de valor adicionado e emprego.

Os dados mais desagregados da RAIS mostram que os setores de bens de consumo durável e de bens de capital intensif cam a sua participação nos anos 90 nos municípios do entorno metropolitano e a reduzem no município da capital. O resultado para a região metropolitana como um todo é de ampliação de ambos os setores. Material de Transportes, por exemplo, cresce significativamente entre 1990-1995, embora não recupere a posição de 1980. Por sua vez, a Indústria Mecânica segue estagnada desde 1985, reduzindo, em pequena monta, sua presença na estrutura industrial metropolitana.[7]

Produtos químicos, máquinas e equipamentos e montagem de veículos automotores são importantes vetores de mudança da estrutura produtiva das metrópoles candidatas a cidade mundial, assim como fabricação de máquinas de escritório e equipamentos de informática.

Finalmente, convém observar que os resultados da tabela 3 incorporam e cristalizam uma série de mudanças tecnogerenciais ocorridas na indústria paulistana, em resposta, de um lado, à crescente globalização da economia brasileira e à sua conseqüente integração nos fluxos internacionais de comércio e, de outro, ao esforço de recuperação do parque industrial após um longo período de recessão. Assim sendo, é possível afirmar, à guisa de resumo, que as primeiras evidências empíricas disponíveis para 1996 pareciam indicar que a Grande São Paulo ainda não possuía uma estrutura produtiva compatível com a de uma cidade mundial com alta hierarquia na rede global. Evidentemente, o resultado final da análise irá ainda depender de uma visão mais dinâmica das mudanças estruturais que irão ocorrer a médio prazo.

Com o intuito de subsidiar a análise, a tabela 4 relaciona as intenções de investimento para o período 1995-2000. Em comparação com a anterior, a tabela 4 tem a vantagem de incluir Comércio e Serviços, além da Indústria.

Dentre os setores industriais, destacam-se, de imediato, Automóveis, Caminhões e Ônibus como a atividade com o maior volume de investimentos programados para a segunda metade dos anos 90. Como se observou na tabela 3, trata-se de setor tradicionalmente importante no parque paulistano e que, ao que tudo indica, deverá manter a sua posição relativa nos próximos anos. Seguem, bem distantes, as atividades de Celulose, Papel e Gráfica, com 5%; e Farmácia e Veterinária, com 4,3% dos investimentos programados para o período.

A Indústria e os Serviços se equivalem nas intenções de investimento na Grande São Paulo. Dentre estes últimos, destacam-se os Serviços Prestados à Família, geralmente um tipo de atividade muito associado ao emprego informal, de renda intermitente e baixa produtividade. Seguem os Serviços Prestados às Empresas, Comunicações e Transportes, ou seja, as atividades terciárias e quaternárias intimamente associadas à consolidação da metrópole como cidade mundial.

A conjugação das tabelas 3 e 4 permite desenhar um quadro mais completo das vertentes de mudança previstas para a Grande São Paulo. Cabe aqui a ressalva de que

[7] *Tais observações são oriundas de discussão com Maria de Fátima Araújo, do SEADE e NESUR/Unicamp.*

Tabela 4

Intenções de Investir por Setor de Atividade da Região Metropolitana de São Paulo: 1995/2000

Gêneros	Valor dos Investimentos (em US$ milhões)	Porcentagem da RMSP	Porcentagem Total do Estado de São Paulo
Indústria	9.770,27	48,39	13,90
Agropecuário	0,42	0,00	0,00
Mineral Não-Metálico	175,43	0,87	0,25
Siderurgia	305,10	1,51	0,43
Metalúrgicos Não-Ferrosos	111,00	0,55	0,16
Outros Metalúrgicos	171,26	0,85	0,24
Máquinas e Equipamentos	187,00	0,93	0,27
Material Elétrico	58,50	0,29	0,08
Equipamentos Eletrônicos	327,80	1,62	0,47
Automóveis/Caminhões /Ônibus	3980,15	19,71	5,66
Peças e Outros Veículos	148,08	0,73	0,21
Madeira e Mobiliário	71,31	0,35	0,10
Celulose,Papel e Gráfica	1008,65	5,00	1,43
Indústria da Borracha	115,10	0,57	0,16
Elementos Químicos	30,00	0,15	0,04
Refino de Petróleo	762,03	3,77	1,08
Químicos Diversos	122,70	0,61	0,17
Farmácia e Veterinária	878,25	4,35	1,25
Artigos Plásticos	80,20	0,40	0,11
Indústria Têxtil	229,05	1,13	0,33
Indústria do Café	15,80	0,08	0,02
Beneficiamento de Prod. Vegetais	15,40	0,08	0,02
Abate de Animais	3,54	0,02	0,01
Indústria de Laticínios	18,66	0,09	0,03
Outros Produtos Alimentícios	127,17	0,63	0,18
Indústrias Diversas	22,67	0,11	0,03
Serviços Industriais de Utilicade Pública	262,50	1,30	0,37
Construção Civil	542,50	2,69	0,77
Comércio	933,69	4,62	1,33
Serviços	9 485,42	46,98	13,49
Transportes	1440,75	7,14	2,05
Comunicações	1892,54	9,37	2,69
Instituições Financeiras	100,00	0,50	0,14
Serviços Prestados à Família	3130,38	15,51	4,45
Serviços Prestados à Empresa	2921,75	14,47	4,16
Total	20.189,38	100,00	28,71
Total do Estado	70.312,59	100,00	100,00

Fontes: SEADE; dados compilados de revistas, jornais, publicações especializadas e BNDES (Regional-SP).

Tabela 5

Intenções de Investimento nas Indústrias da Região Administrativa (RA) de São José dos Campos: 1995/2000

Gêneros	Valor US$ milhões	% da RA	% do Total do Estado
Indústria	7.706,52	93,92	10,96
Mineral Não-Metálico	309,90	3,78	0,44
Siderurgia	320,00	3,90	0,46
Metalúrgicos Não-Ferrosos	634,27	7,73	0,90
Outros Metalúrgicos	169,72	2,07	0,24
Máquinas e Equipamentos	46,42	0,57	0,07
Material Elétrico	21,00	0,26	0,03
Equipamentos Eletrônicos	714,24	8,70	1,02
Automóveis/Caminhões/ Ônibus	2535,40	30,90	3,61
Peças e Outros Veículos	861,44	10,50	1,23
Madeira e Mobiliário	2,80	0,03	0,00
Celulose, Papel e Gráfica	814,84	9,93	1,16
Indústria da Borracha	21,90	0,27	0,03
Elementos Químicos	20,00	0,24	0,03
Refino de Petróleo	157,96	1,93	0,22
Químicos Diversos	316,20	3,85	0,45
Farmácia e Veterinária	218,10	2,66	0,31
Artigos Plásticos	18,80	0,23	0,03
Indústria Têxtil	61,25	0,75	0,09
Beneficiamento de Prod. Vegetais	20,00	0,24	0,03
Indústria de Laticínios	30,00	0,37	0,04
Outros Produtos Alimentícios	372,28	4,54	0,53
Construção Civil	40,00	0,49	0,06
Comércio	139,72	1,70	0,20
Serviços	359,19	4,38	0,51
Transportes	18,00	0,22	0,03
Comunicações	122,52	1,49	0,17
Instituições Financeiras	0,35	0,00	0,00
Serviços Prestados à Família	174,82	2,13	0,25
Serviços Prestados à Empresa	43,50	0,53	0,06
Total	8.205,43	100,00	11,67
Total do Estado	70.312,59	100,00	100,00

Fontes. SEADE; dados compilados de revistas, jornais, publicações especializadas e BNDES (Regional-SP).

a análise se ressente da ausência de informações mais detalhadas que permitam descer para o nível de processos e produtos e, assim, identificar, em nível desagregado, os líderes da reestruturação da economia paulistana. De qualquer maneira, as informações disponíveis sugerem que a reestruturação da indústria ainda é modesta. Verifica-se também que as principais vertentes de mudança vêm ocorrendo no setor de Serviços – felizmente naquelas atividades associadas à consolidação da região como cidade mundial. Ademais, tudo indica que deverá persistir, ainda por algum tempo, a dualidade entre atividades modernas (Serviços Prestados às Empresas, Transportes e Comunicações) e ocupações informais associadas aos Serviços Prestados às Famílias.

O Eixo do Vale do Paraíba

No trecho paulista do Vale do Paraíba, destacam-se como principais cidades São José dos Campos, Taubaté, Jacareí e Pindamonhangaba. Na seção fluminense, devem ser mencionadas Volta Redonda, Resende, Barra do Piraí e Piraí.

São José dos Campos destaca-se entre as regiões administrativas do estado de São Paulo pelo fato de ocupar a terceira posição no valor total das intenções de investimentos industriais previstos para o período 1995-2000. Campinas ocupa o primeiro lugar, com mais de 31% do total estadual, ao passo que São José dos Campos e a Grande São Paulo praticamente se equivalem, com participações em torno de 22%. Em 1997, os investimentos anunciados pela indústria e comércio, em São José dos Campos, somaram quase US$ 858 milhões, devendo gerar sete mil empregos diretos até o ano 2000. Desse total, 30% serão aplicados em telecomunicações, envolvendo a expansão das fábricas já existentes e a implantação de novos empreendimentos. Dentre estes últimos destacam-se a Ericsson (telefones celulares) e a Solectron (placas de circuitos impressos). A Solectron é *holding* de 15 empresas de diversos setores e líder do mercado de equipamentos para a transmissão e recepção de sinais de rádio e televisão. É detentora da marca TECSAT e inaugurou em São José dos Campos a TECTELCOM Aeroespacial e uma fábrica de fibras óticas, com investimentos de US$ 30 milhões. Até o ano 2000, o complexo TECTELCOM Técnica em Telecomunicações tem programado investimentos da ordem de US$ 100 milhões. Trata-se de um exemplo representativo do que se pode chamar de atividade industrial típica das regiões urbanas globais de alta hierarquia na rede global.

Outro exemplo significativo é o da EMBRAER, que atua na área de produtos aeronáuticos, com investimentos programados da ordem de US$ 200 milhões, incluindo-se aí o desenvolvimento de novos protótipos e aeronaves.

No que diz respeito aos demais municípios do segmento paulista do Vale do Paraíba, é relevante mencionar os investimentos da Alcam Aluminium Ltda., que anunciou investimento de US$ 350 milhões na expansão da produção de laminados de alumínio na sua fábrica de Pindamonhangaba. Prevê-se um aumento de 100% na capacidade de laminação até 1999 e a instalação de um novo laminador até o ano 2000.

Conforme já foi mencionado anteriormente, dentre as cidades fluminenses do Vale do Paraíba, o caso que mais se destaca é o da introdução da nova planta para a produção de

automóveis Peugeot/Citröen e da fábrica de ônibus e caminhões da Volkswagen, ambas em Resende. Somados, os dois investimentos alcançam a ordem de US$ 900 milhões, devendo gerar 7,5 mil empregos diretos.

Dentre os demais investimentos programados para a região do Vale do Paraíba cabe ainda mencionar o Complexo de Autopeças para a Peugeot/PSA (US$ 400 milhões e cinco mil novos empregos), a Guardian Industries (vidros planos, US$ 150 milhões) e a Cyanamid Química (US$ 30 milhões), todas em Resende. Em Volta Redonda, destaca-se a expansão de laminados de aço da CSN, com um investimento de US$ 1,1 bilhão.

IV. Propensão a Inovar e a Consolidação da Cidade Mundial Brasileira

Uma das principais repercussões do processo de reestruturação econômica tem lugar no mercado de trabalho metropolitano. Nas últimas décadas, processou-se uma profunda transformação na estrutura ocupacional das duas maiores metrópoles brasileiras, resultando no crescimento dos serviços com predominância do trabalho principal e na progressiva informalização das relações de trabalho.

O assalariamento na metrópole paulista abrangia 72,1% das pessoas ocupadas em 1989, das quais 53% tinham carteira assinada. Na década de 90, houve redução do número de assalariados, que passaram a representar apenas 61,6% do total dos ocupados no ano de 1997, ao passo que a participação dos assalariados com carteira reduziu-se para 41,3%. Em contrapartida, aumentou o número de ocupados sem carteira e de trabalhadores autônomos. A participação destes últimos cresceu de 15,6% em 1989 para 20,5% em 1997. Similarmente, as taxas de desemprego aberto elevaram-se expressivamente durante os anos 90, em virtude da diminuição e das bruscas oscilações no nível da atividade econômica.[8]

Quanto aos fatores que atuam no sentido de estimular e viabilizar a reestruturação produtiva de um determinado centro urbano, cabe, em primeiro lugar, discutir a relação de causalidade entre mudanças na estrutura produtiva e a permeabilidade dos tomadores de decisão às inovações. Dentre estes últimos, estão incluídos desde os empresários e investidores nacionais e internacionais até os responsáveis pela condução das políticas públicas O conceito de inovação utilizado é também bastante amplo e abrange tanto inovações tecnológicas como novas práticas de gestão empresarial.

A Pesquisa sobre a Atividade Econômica Paulista (PAEP/SEADE) considera "como atividades *inovativas* aquelas atividades realizadas com o fim específico de obter inovações, sejam elas de natureza incremental ou significativa." [9] Por sua vez, as "atividades inovativas" podem envolver um ou mais dos seguintes gastos: i) P&D interno, ou seja, desenvolvimentos internos à própria empresa; ii) P&D externo ou contratado com terceiros; iii) aquisição e/ou licenciamento de patentes e assistência técnica; iv) desenho industrial; v) comercialização de novos produtos; e, finalmente vi) gastos de capital em

---

[8] *Tais observações são oriundas de discussões com Maria de Fátima Araújo, do SEADE e NESUR/Unicamp.*

[9] *PAEP/SEADE, "Indústria – Instruções para o Preenchimento", op. cit., p. 16.*

Tabela 5

Região Metropolitana de São Paulo: Inovação por Setor Industrial – 1996

Setores Industriais	Número de Empresas (*)	A Empresa Inovou? (em %)	
		Sim	Não
Indústria Extrativa	160	3,8	96,2
Fabricação de Alimentos e Bebidas	227	17,2	82,8
Fabricação de Produtos Têxteis	101	10,4	89,6
Confecção de Vestuário e Acessórios	140	3,0	97,0
Preparação e Confecção de Artefatos de Couro	13	0,0	100,0
Fabricação de Celulose e Papel	9	42,2	57,8
Edição, Impressão, Reprodução de Gravações	73	19,8	80,2
Fabricação e Refino de Petróleo e Álcool	1	100,0	0,0
Fabricação de Produtos Químicos	111	25,5	74,5
Fabricação de Artigos de Borracha e Plástico	62	23,1	76,9
Fabricação de Produtos Minerais Não-Metálicos	179	22,9	77,1
Metalurgia Básica	25	27,3	72,7
Fabricação de Produtos de Metal (Excl. Máq. e Eq.)	123	25,1	74,9
Fabricação de Máquinas e Equipamentos	68	40,1	59,9
Fab. de Máquinas de Escritório e Equip. de Informática	1	100,0	0,0
Fab. de Máquinas, Aparelhagem e Material Elétrico	18	38,8	61,2
Fab. Mat. Eletrônico, Ap. e Equip. de Comunicações	33	79,5	20,5
Fab. Equip. Médico, Ótica, Relógios, Inst. de Precisão e Automação Indust.	18	88,9	11,1
Fab. e Montagem de Veículos Automotores, Reboques e Carrocerias	16	41,0	59,0
Fabricação de Outros Equipamentos de Transportes	9	10,6	89,4
Outras Indústrias	151	2,7	97,3
Indústria Total	1.537	18,8	81,2

Fonte: Pesquisa da Atividade Econômica Paulista (PAEP), SEADE.

(*) Número expandido de empresas.

plantas, máquinas e outros equipamentos associados a novos produtos ou processos.[10]

Nessas condições, a tabela 5 classifica os setores industriais em função da sua participação no número total de unidades locais (empresas) que inovaram ou não. São consideradas inovadoras[11] todas as empresas que, entre 1994 e 1996, realizaram algum tipo de transformação tecnológica, seja nos produtos ou nos processos de produção, correspondendo à modalidade mais simples de caracterizar a propensão a inovar nos setores industriais. O passo seguinte consistiria em definir um indicador do grau de inovação, ou seja, uma variável com intervalo de variação entre zero e um, que permitisse estabelecer uma gradação mais fina e contínua da permeabilidade à inovação. As informações sobre propensão a inovar estão também disponíveis para outras regiões administrativas do estado de São Paulo, inclusive a de São José dos Campos. Contudo, seria desejável que houvesse informações semelhantes para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e demais cidades do Vale do Paraíba.

Da última linha da tabela verifica-se que a propensão a inovar na indústria como um

[10] *PAEP/SEADE, ibid, pp. 16 e 17.*

[11] *O conceito de "empresa inovadora" segue a metodologia adotada pela OECD.*

todo ainda é relativamente pequena, com mais de 81% das empresas reportando não ter feito qualquer tipo de inovação tecnológica ou de gestão. Eliminando-se, em seguida, os casos de uma única empresa, os setores mais permeáveis à inovação são os de Equipamento Médico, Ótica, Relógios, Instrumentos de Precisão e Automação Industrial, Material Eletrônico, Aparelhagem e Equipamentos de Comunicações – justamente alguns dos setores que mais se destacaram na estrutura da indústria da metrópole paulista em 1996.

Outros casos dignos de nota incluem Celulose e Papel e a Fabricação de Máquinas e Equipamentos em geral. Surpreendentemente, o setor de Edição, Impressão e Reprodução de Gravações, que também havia se destacado na tabela 3, aparece na tabela 6 com baixa propensão a inovar, ou seja, apenas 19,8% das empresas pertencentes a esse ramo industrial fizeram algum tipo de inovação.

V. A Viabilidade Econômica da Cidade Mundial Brasileira

A atual estratégia brasileira de estabilização e de abertura da economia tem se baseado fortemente no apoio à iniciativa privada e na menor ingerência do Estado nas decisões alocativas. A idéia é premiar os aumentos de produtividade e promover a melhoria da competitividade externa dos produtos brasileiros, o que implica perda de algumas atribuições tradicionais do Estado [World Bank, 1997], tais como a aplicação direta de recursos em atividades produtivas e incorporação de algumas funções novas, a exemplo da identificação e promoção de oportunidades de investimento privado, da intermediação e regulação de conflitos, além da administração de ações restritivas, tipo zoneamento e preservação do meio ambiente.

Outra questão estratégica diz respeito às fontes de financiamento necessárias à consolidação da cidade mundial brasileira. Dadas as dificuldades financeiras que hoje afligem o setor público, em todos os seus níveis, virtualmente todas as modalidades da infra-estrutura urbana caracterizam-se pelo forte descompasso entre as necessidades de expansão da atual capacidade instalada e a insuficiência de recursos para financiá-la. A busca de novas formas e arranjos de financiamento tem preocupado vários autores e permite conceder a essa questão o título de "O maior desafio da política urbana brasileira nas primeiras décadas do próximo século" [Rezende, 1998].

É oportuno reprisar as conclusões mais relevantes deste estudo, para fins da discussão da viabilidade da cidade mundial brasileira:

i) Os anos 90 têm sido marcados pela forte tendência à centralização das decisões sobre a alocação de investimentos e movimentação de capitais. Ao mesmo tempo, tem-se verificado uma progressiva desconcentração nos padrões locacionais da produção de bens e prestação de serviços. O *princípio da centralização das decisões e desconcentração da produção* gera mudanças na própria maneira de estudar e descrever o comportamento dos setores produtivos. Não basta apenas definir critérios para a agregação dos setores segundo produtos e insumos, sendo mais

relevante caracterizar os mecanismos de tomada de decisão nas atividades ditas modernas ou típicas das cidades mundiais. Tais atividades enfatizam menos a importância das economias de escala e caracterizam-se pela produção de peças e componentes e são distribuídas segundo localizações dispersas por várias cidades e países. Em resumo, a produção passou a ter padrões locacionais mais dispersos, os chamados *assembly nodes*, ao passo que a tomada de decisão restringiu-se a um número reduzido de *decision nodes* que tendem a se confundir com as cidades mundiais de alta hierarquia na rede urbana global.

ii) Os chamados setores ou *complexos típicos das cidades mundiais caracterizam-se por fortes ligações técnicas e de mercado com o exterior. São altamente intensivos em P&D e propensos às inovações. Além do mais, atuam como veículos para a absorção, adaptação e transmissão de tecnologias e novas práticas empresariais.* O grau de utilização de insumos e fatores (inclusive emprego) locais é geralmente reduzido, o que significa dizer que a capacidade de multiplicação regional ou local é, na maioria das vezes, pequena.

iii) *A maximização dos impactos positivos sobre o nível da atividade da região ou do país onde se localizam os complexos típicos depende, em grande medida, da existência de políticas expressamente desenhadas para esse fim.*

iv) Do ponto de vista da reestruturação produtiva, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro encontra-se ainda em fase de recuperação, após longo período de declínio. Ademais, essa recuperação vem ocorrendo em setores já presentes anteriormente na região, como são os casos do refino de petróleo, da química e da petroquímica. A evidência empírica disponível indica que a região vem sofrendo pesadas perdas em alguns serviços típicos modernos, como intermediários financeiros, informática e atividades correlatas. Entretanto, preserva algumas vantagens comparativas no quaternário, como ensino superior, P&D, consultoria empresarial e de engenharia, além do turismo de negócios, lazer e outras atividades com forte preferência locacional pela paisagem e outras amenidades. A principal vertente de mudança no caso do Grande Rio tem a ver com a expansão e modernização da infra-estrutura, em especial a portuária (Sepetiba). Não obstante, fica evidente que, *do ponto de vista dos centros de alta hierarquia na rede mundial de cidades, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro possui um perfil produtivo incipiente e pouco diversificado.*

v) A Região Metropolitana de São Paulo concentra uma parcela significativa da produção nacional de indústrias de ponta e serviços típicos.[12] Além disso, verifica-se que as principais vertentes de mudança no caso da Grande São Paulo vêm ocorrendo no setor de serviços, em particular naquelas atividades associadas à consolidação da região como cidade mundial. Contudo, as evidências empíricas recentes indicam que *a reestruturação produtiva das atividades localizadas na Região Metropolitana de São Paulo ainda é modesta e não revela um perfil compatível com o de uma cidade mundial de alta hierarquia na rede global.*

Dadas as dificuldades financeiras que hoje afligem o setor público, virtualmente todas as modalidades da infra-estrutura urbana caracterizam-se pelo forte descompasso entre as necessidades de expansão da atual capacidade instalada e a insuficiência de recursos para financiá-la.

[12] *São bons exemplos a montagem de veículos automotores, componentes eletroeletrônicos, comércio atacadista, entidades financeiras, telecomunicações, serviços de manutenção e reparação de máquinas e serviços prestados às empresas em geral.*

vi) De acordo com as atuais tendências, *deverá persistir, por tempo indeterminado, em ambas as metrópoles, uma forte estrutura do tipo dualista*, onde convivem atividades modernas (como Serviços Prestados às Empresas, Transportes e Comunicações) e ocupações informais associadas aos Serviços Prestados às Famílias.

vii) A rigor, *as vertentes de mudança mais relevantes na cidade mundial vêm ocorrendo no eixo do Vale do Paraíba*. Foram mencionados os casos da Peugeot/Citröen e da Volkswagen, ambos em Resende. Outros exemplos de complexos típicos abrangem os equipamentos para telecomunicações e telemática, a exemplo da Ericsson e TECTELCOM Aeroespacial, ambos em São José dos Campos.

Revistos tais pontos, a viabilização da cidade mundial brasileira levanta três questões principais a serem discutidas. A primeira diz respeito à questão da própria existência da cidade mundial ou, melhor dizendo, da explicitação dos argumentos a favor e contra a consolidação de uma ou mais metrópoles brasileiras de âmbito global. A segunda refere-se ao problema do horizonte de tempo requerido para a consolidação da mesma. Finalmente, a terceira é uma síntese das duas anteriores, e se preocupa com a estratégia e com os instrumentos de política necessários à consolidação da cidade mundial brasileira.

A partir das conclusões arroladas (principalmente os ítens *i, iv, v* e *vii)*, fica claro que, individualmente, as regiões examinadas aqui apresentam importantes deficiências em termos de estrutura produtiva, dificultando a sua atuação como centros de alta hierarquia na rede mundial de cidades. Essas deficiências podem ser interpretadas de duas maneiras: i) como ausência ou subdimensionamento de atividades típicas presentes em virtualmente todas as cidades mundiais de primeira e segunda ordem, ou ii) pela identificação de fracas vertentes de mudança (tal como indicado pelas intenções de investimento), incapazes de corrigir, em tempo hábil, os vazios de setores típicos na atual estrutura de produção das metrópoles brasileiras. [3]

Com efeito, a correção dessas deficiências requer o preenchimento de duas precondições macroeconômicas básicas:

1. Estabilidade de preços relativos: a consolidação de uma cidade mundial implica fortes investimentos nos setores de *tradables* e impõe o fortalecimento de canais de comercialização estáveis; ambos tornam-se inviáveis na presença de flutuações de preços e custos instáveis.
2. Crescimento econômico: o sucesso da cidade mundial requer um clima de confiança interna e externa e, como tal, pressupõe, pelo menos, um padrão de crescimento econômico moderado e sustentável – é praticamente impossível promover a consolidação de uma cidade mundial em um clima de recessão prolongada.

[13] *Possivelmente a inclusão de Campinas na região analisada contribuiria para sanar algumas dessas deficiências; contudo, é difícil precisar em que medida a ampliação da região urbana global é capaz de modificar as conclusões básicas do estudo. Alternativamente, pode-se argumentar que o horizonte de tempo dos investimentos examinados é demasiadamente curto para incorporar importantes transformações atualmente em curso na economia brasileira. Ambas são hipóteses que dependem de posterior comprovação, logo que as informações estatísticas adequadas estiverem disponíveis.*

A bem da verdade, o *longo período recessivo que se alonga desde o início dos anos 80 foi responsável pela postergação em, pelo menos, uma década, do processo de consolidação da cidade mundial brasileira*. Implicou também acumulação de enorme custo social, hoje materializado na forma das altas taxas de desemprego aberto, da informalidade crescente e da exacerbação da dualidade urbana do tipo centro-periferia.

Embora a resposta definitiva dependa ainda de estudos mais aprofundados, é possível, aqui, adiantar duas proposições de caráter parcial.

A primeira delas estabelece que, consideradas as deficiências específicas de cada uma das regiões estudadas, e levando-se em conta a postergação de pelo menos uma década, qualquer estratégia realista de fomento da cidade mundial cidade mundial brasileira deverá abranger, pelo menos, a conurbação formada pelo Grande Rio, Grande São Paulo e o respectivo eixo do Vale do Paraíba.

Se individualmente as partes são fracas, uma maneira factível de fortalecer o conjunto consiste em reforçar as complementaridades técnicas atuais e potenciais entre as partes, viabilizando, assim, a implantação e/ou consolidação dos complexos de atividades típicas.

Outros argumentos favoráveis à eleição da cidade mundial como objeto de políticas específicas de fomento enfatizam o tamanho desse mercado regional[14] e as vantagens decorrentes da proximidade geográfica entre as duas grandes metrópoles. Dentre os argumentos desfavoráveis vale mencionar o alto potencial de danos ao meio ambiente, o baixo valor do multiplicador regional (resultando em altas taxas de desemprego e subemprego) e a exacerbação das dualidades intra-urbanas

Na prática, a implantação dos complexos típicos acarreta mudanças estruturais bem mais abrangentes do que simplesmente reforçar as complementaridades técnicas entre Rio e São Paulo e estabelecer novos *linkages* em termos de serviços da infra-estrutura urbana, fluxos de transportes e de comunicações. Assim, enquanto segunda proposição, deve-se considerar que a consolidação da cidade mundial brasileira requer mudanças institucionais inovadoras, como a que defende a atuação do Estado como agente estritamente indutor do desenvolvimento e regulador de algumas atividades básicas. Como decorrência, o funcionamento das entidades de fomento deveria ser drasticamente reformulado, passando da atuação como simples repassadoras de recursos incentivados para a função de agências multilaterais de fomento – envolvendo diferentes formas de consórcio entre o setor estatal e atividades privadas nacionais e estrangeiras –, com a responsabilidade de identificar e promover novas oportunidades de investimento nos complexos típicos.

Portanto, é mais do que nunca desejável que a sociedade brasileira adote uma postura mais realista e esclarecida frente a alguns dos ícones do liberalismo atual, a maioria deles vagamente discutidos e menos ainda compreendidos em todas as suas implicações positivas e negativas. Dentre esses ícones, vale citar a questão dos custos e benefícios advindos da globalização, da desregulação da economia, da descentralização das decisões públicas, da privatização dos serviços urbanos e de outros modismos ou tendências de âmbito mundial.

mais do que nunca desejável que a sociedade brasileira adote uma postura mais realista e esclarecida frente a alguns dos ícones do liberalismo atual, a maioria deles vagamente discutidos e menos ainda compreendidos em todas as suas implicações.

[14] *Em termos prospectivos, o sucesso da implantação da cidade mundial brasileira implicaria, na pior das hipóteses, um mercado de dimensão nacional e, na melhor delas, um mercado de âmbito continental.*

Parte 2

As Áreas Metropolitanas do Rio e de São Paulo: Uma Análise de suas Infra-Estruturas

Thompson A. Andrade
Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da UERJ

Rodrigo Valente Serra
Consultor

Região Urbana Global Rio–São Paulo: Condicionantes Ambientais de Competitivida

Paulo P. de Gusmão
Coordenador de Projetos da Fundação Movimento Ondazul

O Financiamento das Cidades Mundiais Brasileiras

Fernando Rezende
Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas

Maria da Conceição Silva
Consultora

As Áreas Metropolitanas do Rio e de São Paulo: Uma Análise de suas Infra-Estruturas*

Thompson A. Andrade
Consultor e professor na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Rodrigo Valente Serra
Consultor.

SUMÁRIO

I Introdução
II O Conceito de Infra-Estrutura
III A Deterioração dos Investimentos da Infra-Estrutura Básica
IV A Infra-Estrutura dos Serviços Prestados às Empresas: Serviços Distributivos e Produtivos
V A Infra-Estrutura Relacionada à Qualidade de Vida
VI Acessibilidade: As Infra-Estruturas de Transportes e de Comunicações
VII O Financiamento dos Investimentos na Infra-Estrutura
VIII Aspectos Institucionais da Oferta de Infra-Estrutura
IX Síntese das Conclusões e Principais Sugestões

* *Este texto é uma versão bastante reduzida de um trabalho que contém as seguintes partes, aqui eliminadas: 1. uma subseção que examina de forma mais detalhada a área de pesquisa tecnológica; 2. uma seção que trata da dinâmica do crescimento nas cidades mundiais e suas relações com a infra-estrutura; 3. diversos quadros-resumo para a infra-estrutura portuária, aeroportuária, rodoviária e ferroviária, os quais descrevem, entre outros aspectos, as mudanças institucionais recentes, os principais gargalos, os investimentos previstos e as proposições setoriais; e 4. três anexos: tabela com a mensuração do grau de concentração produtiva nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo; diagnóstico do setor de transporte rodoviário; e sínteses de entrevistas realizadas.*

I. Introdução

Este capítulo dedica-se a analisar as questões referentes à dotação da infra-estrutura necessária para que Rio de Janeiro e São Paulo possam exercer as funções típicas de cidades mundiais – quais sejam, a de ser um centro de comando, controle e distribuição de atividades globalizadas.

A infra-estrutura é aqui conceituada de uma maneira mais ampla que a comumente utilizada. Considera-se como infra-estrutura de uma cidade mundial não apenas aqueles serviços tradicionais como energia elétrica, transportes, telecomunicações e outros, os quais são demandados por todas as atividades econômicas, mas também os insumos requeridos, produzidos por empresas prestadoras de serviços, e mesmo as atividades que definem as condições de qualidade de vida de um centro urbano. Por esse motivo, as análises quantitativas têm a preocupação de considerar a infra-estrutura dessa forma mais ampla.

As seções do capítulo estão assim divididas: a seção II dá mais detalhes da classificação das infra-estruturas descritas no texto. A seção III e as duas seguintes iniciam a análise das condições atuais de Rio de Janeiro e São Paulo em termos da dotação destes serviços específicos. A seção VI faz um exame mais pormenorizado dos serviços de transportes e de telecomunicações, porque esses dois tipos de serviços conferem aos centros urbanos condições ideais de acessibilidade, um atributo essencial para qualquer cidade que pretenda exercer as funções de cidade mundial. A seção VII discute a diferente situação atual da prestação de serviços de alguns tipos de subsetores da infra-estrutura (com predominância total do setor privado), e as necessidades de recursos financeiros públicos e privados para os investimentos em expansão dos serviços. A penúltima seção aborda as questões institucionais envolvidas para que um programa de consolidação desses centros possa ter uma solução viável, baseada na atual insuficiência de recursos públicos e no fato de que vários dos serviços são agora prestados por concessionários privados. Finalmente, a última seção faz uma síntese das conclusões obtidas em cada uma das seções e descreve algumas sugestões principais.

II. O Conceito de Infra-Estrutura

Uma vez que é intuito deste trabalho examinar a questão da infra-estrutura nas áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, faz-se necessário um esclarecimento quanto ao conceito de infra-estrutura a ser aqui utilizado.

Em geral, a infra-estrutura é entendida como o conjunto dos elementos estruturais de uma economia que permitem a produção e o fluxo de bens e serviços entre compradores e vendedores, tais como as telecomunicações, os vários modos de transporte, os sistemas de energia, os serviços de saneamento, entre outros, os quais constituiriam pré-requisitos para o crescimento econômico. Muitas dessas atividades são consideradas como serviços de utilidade pública, produzidos muitas vezes por empresas estatais, embora mais recentemente venham sendo prestados crescentemente por empresas privadas, por concessão pública.

A idéia geral é a de que os serviços da infra-estrutura *básica* existem para preencher uma necessidade que é comum a todas as atividades, ou seja, a vida moderna exige que se tenha acesso a serviços de energia elétrica, água e esgoto, telecomunicações, transportes e outros serviços essenciais, sem os quais qualquer atividade seria impossibilitada de existir ou cuja existência seria muito prejudicada se a carência desses serviços fosse séria e permanente. Por isso, pode-se dizer que as atividades produtivas em geral e as atividades domésticas dependem liminarmente das condições de acesso a esses serviços da infra-estrutura básica. Portanto, este texto, ao tratar das condições de oferta desse tipo de infra-estrutura, estará abordando insumos que devem ser ofertados como uma condição necessária para o crescimento econômico e social de um centro urbano. Assim, uma cidade mundial requererá que a infra-estrutura básica se expanda e responda às demandas crescentes destas cidades, antes de mais nada porque tais serviços constituem um pré-requisito fundamental.

Sabe-se que em cidades mundiais, além dos serviços básicos antes listados, o desenvolvimento de atividades globalizadas (aquelas referentes ao comando e ao controle de funções produtivas que extrapolam a territorialidade nacional) depende fundamentalmente da existência de atividades de prestação de serviços às empresas. A prestação de serviços refere-se a algumas atividades que, em uma linguagem associada à analise de insumo-produto *à la* Leontief, produzem serviços intermediários demandados por outras atividades produtivas; são algumas das ligações para trás em termos dos *inputs* requeridos pela produção de alguns setores econômicos. Tais insumos, produzidos por empresas que respondem a estas demandas, são componentes importantes do processo produtivo, sem os quais a própria produção pode ficar comprometida.[1] Pode-se exemplificar, citando-se o caso dos serviços de manutenção e reparo das máquinas e equipamentos das empresas. Outro exemplo são os serviços de assistência jurídica, contábeis, de engenharia, administrativos e de consultoria econômica. No caso de atividades globalizadas, por sinal, o último exemplo tipifica setores com os quais estas atividades têm uma forte ligação Esta prestação de serviços, conforme lembra Sassen [1998a, p. 78], se relaciona com questões financeiras, legais e de gerenciamento geral, inovação, desenvolvimento, projetos arquitetônicos, administração, pessoal, tecnologia de produção, manutenção, transporte, comunicações, distribuição de vendas por atacado, publicidade, serviços de limpeza para as empresas, segurança e armazenamento.

Existe uma outra categoria de serviços, mais relacionados com a qualidade de vida urbana, que desempenham um papel essencial para que determinadas cidades atraiam para si investimentos em atividades globalizadas. Assim, embora esse tipo de infra-estrutura não tenha diretamente qualquer papel no processo produtivo das atividades globalizadas de uma cidade, o potencial de competição da cidade para localizar tais atividades depende de níveis satisfatórios por ela apresentados em termos desses servi-

O potencial de competição que a cidade tem para localizar atividades globalizadas também depende de níveis satisfatórios apresentados em serviços de cultura, lazer, saúde, educação, segurança, condições ambientais e habitação

[1] *Alguns destes serviços podem ser supridos com produção dentro da própria empresa, o que não é raro acontecer. Entretanto, considerações de custo têm levado as empresas a utilizar crescentemente os serviços prestados por outras empresas, especializadas na sua produção.*

Tabela 1
Compra de Insumos pelas Atividades Financeiras no Brasil em 1995

Produto	Valor da Compra, em mil reais	Participação no Valor Total das Compras (%)
Papel, celulose, papelão e artefatos	451.350	2,75
Serviços industriais de utilidade pública	314.466	1,92
Margem de transporte	618.787	3,77
Comunicações	1.068.553	6,52
Seguros	3.522.576	21,48
Serviços financeiros	1.010.345	6,16
Alojamento e alimentação	409.624	2,50
Outros serviços	1.637.156	9,98
Saúde e educação mercantis	154.881	0,94
Serviços prestados às empresas	5.385.870	34,06
Aluguel de imóveis	885.907	5,40
TOTAL	16.400.034	100,00

Fonte: FIBGE, *Matriz de Insumo–Produto, Brasil, 1995*, Rio de Janeiro, 1997, p.35.

ços. Por exemplo, tais serviços são os culturais e de lazer, de acesso à saúde e à educação, de segurança pública, as amenidades urbanas, as condições ambientais e de habitação, os serviços de saúde, todos eles capazes de suprir as demandas feitas pelos quadros dirigentes de empresas multinacionais e demais empresas de grande porte que caracterizam as funções globalizadas.[2]

Portanto, pode-se falar em três requisitos básicos de infra-estrutura, não mutuamente excludentes: *a infra-estrutura básica*, compreendendo aqueles serviços de utilidade pública mais os transportes, cuja preexistência é fundamental para qualquer atividade produtiva, inclusive a global; *a infra-estrutura dos serviços prestados às empresas*, compreendendo as atividades de prestação de serviços por outras empresas, as quais são insumos importantes para o funcionamento das atividades globalizadas; e *a infra-estrutura dos serviços da qualidade de vida*, importantes para viabilizar a atração de atividades globalizadas para a cidade.

Uma forma de ilustrar quantitativamente a participação de dois desses tipos de infra-estrutura, a básica e a de prestação de serviços, no processo produtivo de atividades globalizadas, é verificar os insumos adquiridos, por exemplo, pelas instituições financeiras. Tomando-se os dados obtidos na matriz de insumo-produto brasileira de 1995, constatam-se as seguintes compras de insumos (ver tabela 1).

Como se pode verificar na tabela 1, as principais fontes fornecedoras de insumos às instituições financeiras são os serviços que, neste trabalho, compõem o que foi intitulado como a infra-estrutura de prestação de serviços. Basta notar que o setor que a matriz

[2] *Comenta-se que o Rio de Janeiro, em disputa com São Paulo, teria sido escolhido recentemente para a localização de diversas empresas de telecomunicação, que se instalaram no Brasil em razão das melhores condições de vida apresentadas por aquela cidade, segundo um estudo preparado por uma empresa de consultoria.*

nomeia como *serviços prestados às empresas* supre mais de 34% do valor total das suas compras. Se forem adicionadas a esta porcentagem cerca de 21% (para os seguros contratados) e de 6% (para os serviços financeiros), e mesmo ignorando-se alguns outros serviços que possivelmente também a comporiam, chega-se a um total de cerca de 61%. Portanto, as instituições financeiras dependeriam para seu funcionamento de quase dois terços das suas compras feitas neste tipo de infra-estrutura. Quanto à infra-estrutura básica, sua participação nos insumos demandados pelas instituições financeiras seria da ordem de 12% ou um pouco mais: energia elétrica + água e esgoto (serviços industriais de utilidade pública) respondem por cerca de 2% do total das compras; aos transportes correspondem quase 4%; e as comunicações suprem cerca de 6,5% das compras feitas pelas instituições financeiras.

III. A Deterioração dos Investimentos da Infra-Estrutura Básica

Durante algumas décadas, foi possível ao setor público, por meio das empresas estatais, desenvolver a infra-estrutura de serviços básicos financiando os seus investimentos, permitindo uma notável expansão da oferta dos mesmos. Em meados da década de 80, entretanto, agravou-se a crise financeira do Estado, impossibilitanto a continuação de tal processo, o que resultou em crescentes dificuldades, tanto para a manutenção adequada dos sistemas de distribuição desses serviços quanto para a sua própria expansão.

A tabela 2 evidencia a queda no volume dos investimentos estatais em três setores da infra-estrutura básica.

Tabela 2
Investimento em Infra-Estrutura, 1980/1993

(Em US$ bilhões)

Ano	Telecomunicação	Energia elétrica	Transportes	TOTAL
1980	1.966	4.563	2.538	9.067
1981	1.825	3.270	2.515	7.610
1982	1.951	4.566	1.780	8.297
1983	1.672	4.771	1.818	8.261
1984	1.604	3.222	1.818	6.644
1985	1.705	2.934	1.523	6.162
1986	1.927	3.487	1.265	6.679
1987	1.790	4.148	1.190	7.128
1988	1.776	2.870	2.410	7.056
1989	2.310	2.269	653	5.232
1990	1.647	1.258	327	3.232
1991	2.999	1.749	172	4.919
1992	2.783	1.533	244	4.561
1993	2.600	1.101	267	3.967

Fontes: Frischtak, Cláudio R. "Infra-Estrutura: Transição para Novo Modelo", *in* Velloso, J.P. dos Reis e Roberto Cavalcanti de Albuquerque (coord.). *Governabilidade e Reformas*, Rio de Janeiro: José Olympio Editora.

Embora a queda nos investimentos na infra-estrutura seja mais evidente no caso da energia elétrica e do transporte (respectivamente, de 75% e 90% do valor observado em 1980), mesmo para o setor de telecomunicações houve uma estagnação dos investimentos durante um largo período de tempo, ocorrendo alguma recuperação no início dos anos 90. Tal recuperação, entretanto, não foi capaz de modernizar e atualizar o setor.

A despeito das dificuldades que as empresas estatais vinham tendo em suprir as necessidades de seus serviços, ainda assim elas conseguiram expandir sua oferta, certamente em um nível inferior ao desejado pelas pessoas e pelas atividades produtivas.[3] Por exemplo, a tabela 3 mostra a evolução do consumo de energia elétrica entre 1990 e 1997.

Tabela 3

Consumo Total de Energia Elétrica, por Unidade Geográfica, em 1990, 1996 e 1997

(Em Gwh)

Unidade Geográfica	1990	1996	Taxa Anual no Período 96/90 (%)	1997	Taxa Anual no Período 97/95 (%)
Brasil	203.97	260.908	4,17		
Estado de São Paulo	70.349	84.807	2,51		
R. Metropolitana de São Paulo	34.483	39.651	1,63		
Município de São Paulo	19.394	22.116	1,48		
Estado do Rio de Janeiro	23.750	26.893(*)	2,52	29.584	4,88
R. Metropolitana do Rio de Janeiro	17.900	19.374(*)	1,59	21.112	4,39
Município do Rio de Janeiro	13.058	14.240(*)	1,75	15.319	3,72

Fontes: Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro, *Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro*, vários anos; EMPLASA, *Grande SP*, *cd-rom* de dados.

(*) Valores de 1995.

Esta evolução do consumo de energia elétrica evidencia a necessidade do mercado consumidor de demandar maiores quantidades deste insumo básico para as atividades produtivas, e também satisfazer demandas crescentes dos consumidores residenciais que tiveram seus rendimentos reais acrescidos pelo advento do Plano Real.[4] Obviamente, a expansão do consumo implica que, do lado da oferta, haja uma dinâmica consistente com este crescimento, o que, em uma situação de escassez de recursos para investimentos que vigorava no período pré-privatização, era muito problemático. É de se esperar que os novos controladores privados das empresas distribuidoras de energia elétrica e as geradoras, privadas ou não, possam adequar seus

[3] *Isso era mais óbvio no caso das telecomunicações, setor em que a situação do mercado caracterizava uma condição de demanda reprimida.*

[4] *O incremento da renda real foi um fator que permitiu a aquisição de bens duráveis de consumo, particularmente os produtos eletroeletrônicos, por um segmento da população que tinha carência destes produtos. A trajetória histórica de queda no preço real de tais produtos facilitou ainda mais o aumento do consumo de energia elétrica no país.*

serviços à crescente demanda que os espera. Afinal, uma taxa de crescimento do consumo de 4% (média ao ano) em uma década, como talvez se possa esperar para o consumo nas regiões metropolitanas do Rio e de São Paulo, significa a necessidade de suprir-se um acréscimo na oferta de quase 50%.

O caso dos serviços telefônicos mostra que, mesmo em condições adversas em termos de recursos para financiar os investimentos neste setor, a expansão dos serviços, medida em termos do crescimento de terminais telefônicos instalados, foi considerável, como se mostra na tabela 4, a seguir. Com toda a certeza, esse crescimento ainda não foi capaz de suprir toda a necessidade de linhas telefônicas exigidas pelos centros urbanos, principalmente em grandes áreas urbanas comc as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo. Deve-se recordar que, mesmo com a expansão dessas linhas instaladas, ainda vigora nessas cidades um mercado paralelo de vendas e de locação de linhas, um claro indício de demanda reprimida pressionando a oferta.[5]

A evolução do consumo de energia elétrica evidencia a necessidade de maiores quantidades deste insumo básico para as atividades produtivas, e também para satisfazer demandas crescentes dos consumidores residenciais.

Levantamentos sobre intenções de investimentos no Brasil indicam que vários dos projetos anunciados para o Rio de Janeiro e São Paulo estão centrados na infra-estrutura, alguns na infra-estrutura básica.[6] No caso do Rio de Janeiro, existem projetos para a geração e o abastecimento energético, como a expansão da rede de gás da CEG/Riogás, a ser feita pelos atuais concessionários privados, e a construção do anel rodoviário, entre outros. Para o estado de São Paulo, a maior parte dos projetos está concentrada na região metropolitana, e, para o eixo Rio–São Paulo, excluindo as duas capitais e Duque de Caxias, há a previsão de investimentos da ordem de US$ 4,5 bilhões. Como se verá adiante, este texto chama a atenção para o fato de que a infra-estrutura de transporte existente entre as duas capitais será insuficiente para o futuro movimento adicional de carga induzido por tais investimentos.

Vários projetos de investimentos a serem implantados na área Rio de Janeiro–São Paulo estão sendo avaliados para financiamento solicitado ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Diversos já foram aprovados, podendo ser citados, no caso da eletricidade: [7] projeto da Light Serviços de Eletricidade S.A., no montante de US$ 574 milhões, para investimentos na melhoria do fornecimento em vários municípios do estado do Rio de Janeiro e para a modernização de diversas instalações; projeto de modernização a ser implantado pela Cia. Paulista de Força e Luz (CPFL), no valor de US$ 358 milhões; e investimentos a serem feitos pela Cia. de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro (CERJ), no valor de US$ 114 milhões.

Na área de telecomunicações, vários projetos privados localizados nas áreas que interessam a este trabalho também vêm sendo examinados: *i)* instalação da banda B de um sistema de telefonia celular na Grande São Paulo, em exame, com financiamento solicitado pelo consórcio encabeçado pela Bellsouth Corporation e o Banco Safra, no

---

[5] *Deve-se mencionar também a necessidade de melhoria na qualidade do sistema telefônico. No Rio de Janeiro, mesmo após grande expansão da digitalização da rede, em 1995 apenas 21% desta estava convertida a este sistema. A taxa de obtenção do tom de discar era de 86,5%, e as perdas das ligações por congestionamento eram de 20%.*

[6] *Ver Rodrigues (1997a).*

[7] *Ver BNDES (1988).*

Tabela 4

Quantidade de Terminais Telefônicos, por Unidade Geográfica

(Em mil unidades)

Unidade Geográfica	1990	1995	Taxa Anual no Período 96/90 (%)	1997	Taxa Anual no Período 97/95 (%)
Brasil	10.277	16.883	10,44		
Estado de São Paulo	3.700	5.592	8,61		
R. Metropolitana de São Paulo	2.090	2.788	5,93		
Município de São Paulo	1.594	2.068	5,33		
Estado do Rio de Janeiro	1.330	1.865	6,97	1.876	0,23
R. Metropolitana do Rio de Janeiro	1.170	1.623	6,76	1.612	-0,01
Município do Rio de Janeiro	1.000	1.357	6,29	1.435	2,83

Fontes: Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro, *Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro*, vários anos; EMPLASA, *Grande SP*, *cd-rom* de dados.

valor de US$ 3,629 bilhões; *ii)* instalação de um sistema de *digital trunking* na cidade do Rio de Janeiro, com investimento de R$ 150 milhões, pela MCOM Wireless S.A., em exame; *iii)* sistema de comunicação que usa satélites com órbita baixa, com central no Rio de Janeiro; investimento total pela INEPAR, MOTOROLA e Iridium Sudamerica, no valor de US$ 96 milhões, em exame; *iv)* projeto de instalação de um serviço de telecomunicação no Rio de Janeiro e no Espírito Santo, pela Algar (Lightel), SK Telecom International/Construtora Queiroz Galvão, em um investimento total ainda não determinado.

Na área de saneamento, o BNDES estuda alguns projetos, como: *i)* investimento para a expansão das redes de distribuição de água e de coleta de esgoto no município de Niterói; [8] *ii)* construção de um sistema de drenagem, produção de água e de sua rede de distribuição em municipalidades da Região Metropolitana de São Paulo, no valor de US$ 252 milhões; *iii)* expansão do serviço de água e construção de estação de tratamento e outras instalações, a serem implantadas na Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro, em um investimento total de US$ 228 milhões. [9]

Na área de transporte urbano, o BNDES também está sendo chamado a financiar investimentos a serem feitos no metrô de São Paulo (construção da linha 4) e para a instalação de um sistema ferroviário ligando o corredor Niterói–São Gonçalo.

Alguns projetos do setor público também se encontram em carteira no BNDES, para investimento no Rio de Janeiro Empresa Brasileira de Correios – projeto de automatização de agências e instalação de um sistema também automatizado de seleção da correspondência. Em São Paulo, busca-se a implantação de um sistema de ônibus articulados ligando Sacomã e o Parque D. Pedro, com um ramal para Vila Prudente.

[8] *Este projeto aguarda uma decisão do Supremo Tribunal Federal quanto à questão da inconstitucionalidade da concessão do serviço à empresa estadual de saneamento.*

[9] *Tal projeto também aguarda definição legal.*

IV. A Infra-Estrutura dos Serviços Prestados às Empresas: Serviços Distributivos e Produtivos

O setor serviços engloba atividades bastante heterogêneas, podendo, por um lado, ser visto como absorvedor da mão-de-obra menos qualificada e, por outro, ser representativo dos postos de trabalho mais qualificados e de maior remuneração. Aqui, o interesse é avaliar a evolução de um subsetor específico de serviços, os quais permitem reforçar a *centralidade* das cidades mundiais. Tais serviços são caracterizados não só por seu maior valor agregado por hora trabalhada, mas também por sua afinidade com os setores produtivos mais modernos, sendo possível identificar seu papel estratégico no desenvolvimento econômico nacional.

A construção de uma definição rígida deste moderno setor de serviços, embora pudesse trazer precisão à análise, carrega dois complicadores: *i)* uma escolha suficientemente acertada das alternativas de classificação existentes – todas elas possuindo vantagens e desvantagens; *ii)* possíveis dificuldades para compatibilização com as agregações existentes nas estatísticas disponíveis. Assim, nesta seção, os serviços a serem investigados englobam as atividades de comércio, comunicações e transporte, tidos como *serviços distributivos*, e as instituições financeiras e os serviços técnicos profissionais, denominados *serviços produtivos*. Complementarmente, mais adiante, será dada especial atenção a alguns serviços-chave para a internacionalização das metrópoles em estudo.

Não há dúvida de que a elevação da importância desses serviços seja reflexo do nível de desenvolvimento do país, mas isso não significa que seja possível tomar esta evolução como um indicador de desenvolvimento por si. Pereira de Melo *et alii* (1998) sistematizaram um conjunto de informações suficientes para fechar questão quanto à crescente evolução recente do setor serviços. Nesta análise, procurar-se-á destacar o desempenho daqueles serviços mais ligados às atividades empresariais.

Em termos de participação na ocupação total, o subsetor *serviços distributivos*, que ocupava 13,9% dos trabalhadores brasileiros em 1985, passa, dez anos depois, a absorver 15,9% destes trabalhadores. O subsetor *instituições financeiras*, pertencente ao subsetor *serviços produtivos*, durante a mesma década (1985/95) sofre uma redução na sua participação do emprego total (de 4,8% para 2,4%), fato intimamente relacionado com os avanços da automatização no sistema bancário, como será visto posteriormente de forma mais detalhada. Os serviços técnicos profissionais, com variação da ocupação de 78%, passam a gerar aproximadamente 2% da ocupação nacional em 1995; anteriormente, esta participação era de 1,4%. Portanto, com exceção do subsetor *instituições financeiras*, todos os demais subsetores selecionados de atividades de prestação de serviços distributivos e produtivos experimentaram variação ascendente no período 1985/95.

Para uma aproximação das modificações mais recentes nos subsetores serviços distributivos e produtivos no Brasil e nas áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de São

O subsetor *serviços distributivos*, que ocupava 13,9% dos trabalhadores brasileiros em 1985, passa, dez anos depois, a absorver 15,9% destes trabalhadores. O subsetor *instituições financeiras*, durante a mesma década, sofre uma redução de 4,8% para 2,4%.

Paulo foram utilizadas informações do Ministério do Trabalho (RAIS) para o período 1990/96. Tal escolha requer algumas considerações. Primeiramente, por tratar de levantamento feito junto às empresas, as informações da RAIS abordam exclusivamente o setor formal da economia, o que torna forçoso admitir o emprego formal em determinado setor/atividade como uma *proxy* do emprego total. Outro ponto a ser considerado é a alta variabilidade do setor *outros/ignorados*, o que perturba a análise dos demais setores, uma vez que é plausível que oscilações em um setor específico possam ser fruto da incorporação de determinada atividade (no setor específico) antes classificada como *outras/ignorada*. A análise da tabela 5 sugere que o problema possa ter ocorrido de forma mais evidente nos setores *agricultura*, *administração pública* e *ensino*.

O ritmo de crescimento do setor serviços e da construção civil garantiu uma taxa positiva de crescimento do emprego. Esta taxa, contudo, mostra-se significativamente inferior ao resultado obtido para o PIB, que cresceu 2,7% ao ano no período 1990/96.

Assim como o setor industrial, os serviços, de forma geral, experimentaram comportamento cíclico no curto período 1990/96, com redução absoluta dos postos de trabalho no período 1990/92, e uma recuperação a partir de 1993. A diferença mais importante entre o setor serviços e o setor industrial talvez seja o fato de que o primeiro, em 1996, logrou superar os níveis de contratação do início da década, enquanto o segundo sofreu nova queda no ritmo de contratação no triênio 1994/96. Importa observar que as razões para esta fraca recuperação do setor *indústria de transformação* estão intimamente associadas aos nossos subsetores de interesse (distributivos e produtivos), seja em virtude da ampliação do conteúdo tecnológico das indústrias, que demanda atividades de pesquisa e consultoria, seja em função da terceirização de algumas atividades antes realizadas no interior das empresas.

Como pode ser visto na tabela 5, o ritmo de crescimento do setor serviços e da construção civil garantiu uma taxa anual média positiva de crescimento do emprego formal para o conjunto da economia.[10] Essa taxa, contudo, mostra-se significativamente inferior ao resultado obtido para o Produto Interno Bruto, o qual cresceu, em média, 2,7% ao ano no período 1990/96.[11] Certamente, além da economia de postos de trabalho resultante da chamada *reestruturação produtiva,* a ampliação do grau de informalidade no mercado de trabalho teve peso substancial para explicar o descolamento entre as taxas de crescimento da renda e do emprego formal.

Os serviços distributivos, por sua vez, superaram o ritmo de crescimento da renda nacional, alavancados, sobretudo, pela ampliação de postos de trabalho nas atividades de transporte e comunicações. Para uma melhor compreensão do comportamento dos serviços produtivos, cabe descrever com mais detalhe as atividades constitutivas deste setor, divididas em seus dois subsetores: *i)* administração, serviços técnicos profissionais – administração, locação, compra, venda e incorporação de imóveis, bolsa de valores, corretoras de valores, organizações de cartão de crédito, serviços jurídicos, despachantes, contabilidade e auditoria, assessoria e consultoria; e *ii)* instituições financeiras – bancos comerciais, bancos de investimentos, instituições de financiamento e bancos de desenvolvimento, sociedades seguradoras, instituições de resseguros, sociedades de capitalização.

[10] *Não há segurança para se avaliar a evolução do pessoal ocupado na agricultura.*

[11] *Ver Considera e Medina (1998).*

A descrição mais detalhada das atividades constantes dos serviços produtivos permite agora perceber o diferenciado comportamento de seus dois subsetores. O subsetor *instituições financeiras* teve seu resultado influenciado pelo peso dos bancos comerciais, os quais passaram recentemente por um amplo processo de automatização e conseqüente redução do quadro de pessoal.

Já o subsetor *administração, serviços técnicos profissionais*, bastante heterogêneo, teve certamente sua variação positiva (embora abaixo da evolução do PIB) influenciada pela terceirização de alguns serviços antes incorporados à estrutura empresarial da indústria, e pela concomitante maior dependência das assistências técnicas, em um ambiente empresarial cada vez mais dependente de sistemas informacionais (redes, radiocomunicação, etc.).

Tabela 5

Evolução do Pessoal Ocupado no Setor Formal da Economia, segundo Setor de Atividade - Brasil, 1990/1996

Setor de Atividade	1990	1992	1994	1996	Taxa Anual Média de Variação (%)
Agricultura	372.746	458.996	999.956	993834	17,8
Extrativa mineral	130.872	111.301	131.315	117148	-1,8
Construção civil	959.336	846.885	1.105.432	1119229	2,6
Indústria da transformação	5.464.337	4.653.289	5.056.583	4797385	-2,1
Serviços	15.030.332	12.927.226	15.169.504	16710780	1,8
Serviços Distributivos	*4.014.982*	*3.483.900*	*4.550.033*	*4841868*	*3,2*
Comércio atacadista	583.967	530.769	653.793	635276	1,4
Comércio varejista	2.395.086	2.014.342	2.557.732	2828373	2,8
Transporte e comunicação	1.035.929	938.789	1.338.508	1378219	4,9
Serviços Produtivos	*2.479.753*	*2.230.255*	*2.261.967*	*2431383*	*-0,3*
Administração, serv. técnicos profissionais	1.689.648	1.580.022	1.543.510	1798426	1,0
Instituições financeiras	790.105	650.233	718.457	632957	-3,6
Demais serviços					
Alojamento comunitário	2.336.260	2.090.345	1.550.383	1842585	-3,9
Ensino	209.701	189.968	463.796	850940	26,3
Medicina, Odontologia e Veterinária	386.716	399.792	828.011	919871	15,5
Administração Pública	5.279.537	4.231.745	5.098.874	5466561	0,6
Serviços de Utilidade Pública	323.383	301.221	416.440	357572	1,7
Outros/Ignorado	1239.362	2.267.367	1.204.451	91936	-35,2
Total	23.196.985	21.265.064	23.667.241	23.830.312	0,4

Fonte: Ministério do Trabalho - Relatórios Anuais de Informações Sociais - RAIS: 1990, 1992, 1994 e 1996.

Tomando como referência o quadro nacional da evolução do emprego formal, podemos agora compará-lo com o ocorrido nos dois principais centros metropolitanos do país, destacando as especificidades que se manifestaram nestes centros. A tabela 6 resume as informações de pessoal ocupado segundo atividades e subsetores de atividades econômicas para o período 1990/96, poupando a apresentação dos dados para os anos intermediários (1992 e 1994), uma vez que o comportamento cíclico das variáveis nestes anos não foge àquele verificado na tabela 5.

Um dado que chama atenção é a redução mais acelerada do emprego na indústria de transformação no Rio e São Paulo (-5,6% a.a.), quando comparada com o conjunto nacional (-2,1% a.a.). Tal redução, que em termos absolutos representou a extinção de

Tabela 6

Evolução do Pessoal Ocupado no Setor Formal da Economia, segundo Setor de Atividade – Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo, 1990/1996

	1990			1996			Tx. Anual Média de Variação (%)		
Setor de Atividade	RMRJ	RMSP	TOTAL	RMRJ	RMSP	TOTAL	RMRJ	RMSP	TOTAL
Agricultura	7 096	7 101	14 197	6 260	14 607	20 867	-2,1	12,8	6,6
Extrativa mineral	6 257	6 192	12 449	4 364	5 723	10 087	-5,8	-1,3	-3,4
Construção civil	88 264	208 739	297 003	104 486	223 238	327 724	2,9	1,1	1,7
Indústria da transformação	417 072	1 516 849	1 933 921	266 395	1 101 334	1 367 729	-7,2	-5,2	-5,6
Serviços	1 788 808	2 700 721	4 489 529	1 857 021	3 190 726	5 047 747	0,6	2,8	2,0
Serviços Distributivos	501 633	775 319	1 276 952	545 398	924 409	1 469 807	1,4	3,0	2,4
Comércio atacadista	62 911	150 901	213 812	61 969	152 578	214 547	-0,3	0,2	0,1
Comércio varejista	275 357	399 547	674 904	299 703	479 214	778 917	1,4	3,1	2,4
Transporte e comunicação	163 365	224 871	388 236	183 726	292 617	476 343	2,0	4,5	3,5
Serviços Produtivos	307 538	595 166	902 704	327 352	662 504	989 856	1,0	1,8	1,5
Administração, Serv. Técnicos Profissionais	211 221	395 832	607 053	252 290	505 093	757 383	3,0	4,1	3,8
Instituições Financeiras	96 317	199 334	95 651	75 062	57 411	232 473	-,1	-3,9	-3,9
Demais Serviços									
Alojamento comunitário	353 882	427 002	780 884	252 435	368 068	620 503	-5,5	-2,4	-3,8
Ensino	44 795	40 801	85 596	101 292	134 889	236 181	14,6	22,1	18,4
Medicina, Odontologia e Veterinária	41 143	64 510	105 653	92 882	143 881	236 763	14,5	14,3	14,4
Administração Pública	494 406	752 682	1 247 088	494 148	904 288	1 398 436	0,0	3,1	1,9
Serviços de Utilidade Pública	45 411	45 241	90 652	43 514	52 687	96 201	-0,7	2,6	1,0
Outros/Ignorado	159 893	252 729	412 622	9 790	7 246	17 036	-37,2	-44,7	-41,2
TOTAL	2 467 390	4 692 331	7 159 721	2 248 316	4 542 874	6 791 190	-1,5	-0,5	-0,9

Fonte: Ministério do Trabalho – Relatório Anual de Informações Sociais – RAIS – 1990/1996

cerca de 570 mil postos de trabalho nessas metrópoles em apenas seis anos, foi mais drástica nelas por duas razões principais: *i)* o fato de o parque industrial dessas regiões concentrar grande parte do setor nacional de bens de capital, mais sensível à conjuntura recessiva do início do período; *ii)* a importância relativamente maior, nelas, das indústrias de maior conteúdo tecnológico e/ou de maior escala produtiva, pioneiras, portanto, na adoção de ajustes na gestão e/ou nos processos produtivos, sempre poupadores de mão-de-obra.

No setor serviços, deve-se destacar o desempenho do subsetor *serviços produtivos*, o qual, na direção oposta ao ocorrido para o conjunto nacional, experimentou um crescimento médio anual de 1,5% a.a. Este resultado é fruto de um crescimento excepcional do emprego no subsetor *administração, serviços técnicos profissionais*, que nitidamente concentra atividades de suporte às funções de um centro internacional de comando econômico. Tal crescimento foi suficientemente elevado para contrabalançar a redução do emprego no subsetor *instituições financeiras*, que, ao que parece, é da mesma importância para o desenvolvimento de atividades mundiais, e para o qual foi cogitada a elevada automatização dos bancos comerciais como fator determinante para a redução do nível de emprego.

A variação positiva do emprego nos subsetores administração pública e serviços de utilidade pública indica que eles experimentaram crescimento em um cenário mundial de redução dos postos de trabalho e em uma conjuntura de enxugamento de importantes empresas públicas.

Outro resultado que merece comentário é a variação positiva do emprego formal nos subsetores *administração pública* e *serviços de utilidade pública*. A relevância deste resultado é a indicação de que estes dois setores, direta ou indiretamente vinculados à oferta de infra-estrutura nas metrópoles carioca e paulista, experimentaram crescimento em um cenário mundial de redução dos postos de trabalho e, especialmente, em uma conjuntura de *enxugamento* (pré-privatização) de algumas importantes empresas públicas prestadoras de serviços. Mais ainda, a ampliação do pessoal ocupado nestes setores extrapola a questão da prestação de serviços às empresas, refletindo-se no componente *amenidades*, que também pode ser traduzido pelo grau de universalização dos serviços básicos nessas regiões (água, esgoto, eletricidade, pavimentação, etc.).

A seguir, com o intuito de complementar a análise das modificações na estrutura do emprego formal nas áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, investigam-se as modificações no número total de estabelecimentos, para o mesmo período, segundo as atividades e subsetores de atividades econômicas.

Vê-se, inicialmente, com auxílio da tabela 7, que a brutal queda no emprego na indústria de transformação não foi acompanhada pela redução do número de estabelecimentos. Estes, portanto, passaram a trabalhar com capacidade ociosa e/ou modificaram a tecnologia de sua planta, ampliando a razão capital por unidade de trabalho. Nos subsetores *serviços distributivos* e *serviços produtivos*, o tamanho médio dos estabelecimentos também sofreu redução, só que em virtude de fenômeno diferente: neles, o ritmo de elevação do número de estabelecimentos superou aquele verificado para o pessoal ocupado. Mais interessante, o subsetor *instituições financeiras* também experimentou uma ampliação significativa do número de estabelecimentos (13% a.a.), não obstante a tabela 6 ter mostrado um resultado negativo para a taxa de variação do pessoal ocupado no mesmo subsetor.

Dentre as conclusões que podem ser extraídas do confronto entre as tabelas 6 e 7,

ressalta-se a mudança na estrutura do mercado de serviços prestados às empresas, cuja tendência é de multiplicação dos pequenos estabelecimentos."[2] A Gazeta Mercantil publicou reportagem intitulada "Prestação de serviço a empresas ganha espaço", reforçando em dois momentos esta tendência de multiplicação das pequenas prestadoras de serviços: "...a busca de eficiência nas empresas e a abertura do mercado fizeram o segmento de radiocomunicação, por exemplo, saltar de mil prestadoras, em 1994, para os atuais 20 mil" (valores nacionais); "...o *bug* do milênio garantiu a contratação dos serviços de informática. Só no estado de São Paulo são 8,5 mil empresas, com 60 mil empregos." (Gazeta Mercantil, 1/4/99).

À luz dessa argumentação que destaca um conjunto de serviços essenciais à organização do setor produtor moderno, investiga-se agora o grau de concentração destes serviços nas regiões em tela, indagando-se sobre a centralidade exercida

Tabela 7

Variação do Número de Estabelecimentos, segundo Setor de Atividade
Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo, 1990/1996

	1990			1996			Taxa Anual Média de Variação (%)		
Setor de Atividade	RMRJ	RMSP	Total	RMRJ	RMSP	Total	RMRJ	RMSP	Total
Agricultura	1 610	1 446	3 056	798	2 040	2 838	- 11,1	5,90	-1,23
Extrativa mineral	269	274	543	235	248	483	-2,23	-1,65	-1,93
Construção civil	3 480	6 139	9 619	4 016	8 881	12 897	2,42	6,35	5,01
Indústria de Transformação	15704	41184	56888	11531	40354	51885	-5,02	-0,34	-1,52
Serviços	114234	188151	302385	153186	252525	405711	5,01	5,03	5,02
Serviços Distributivos	45 316	79 734	125 050	53 567	103 025	156 592	2,83	4,36	3,82
Comércio atacadista	5 577	13 904	19 481	6 103	16 478	22 581	1,51	2,87	2,49
Comércio varejista	38 030	62 265	100 295	43 679	77 877	121 556	2,34	3,80	3,26
Transporte e comunicação	1 709	3 565	5 274	3 785	8 670	12 455	14,17	15,96	15,40
Serviços Produtivos	18 341	32 000	50 341	33 479	50 351	83 830	10,55	7,85	8,87
Administração, serv. técnicos profissionais	16 874	29 507	46 381	30 597	44 789	75 386	10,43	7,20	8,43
Instituições financeiras	1 467	2 493	3 960	2 882	5 562	8 444	11,91	14,31	13,45
Demais Serviços									
Alojamento comunitário	21 735	33 601	55 336	19 728	30 483	50 211	-1,60	-1,61	- 1,61
Ensino	1 795	2 484	4 279	3 383	5 215	8 598	11,14	13,16	12,33
Medicina, Odontologia e Veterinária	3 179	4 278	7 457	8 827	12 169	20 996	18,56	19,03	18,83
Administração Pública	5 135	3 725	8 860	505	557	1 062	-32,1	-27,2	-29,8
Serviços de Utilidade Pública	392	329	721	218	374	592	-9,32	2,16	-3,23
Outros/Ignorado	8 505	17 496	26 001	2 458	2 117	4 575	-18,7	-29,7	-25,1
Total	143 802	254 690	398 492	172 224	306 165	478 389	3,05	3,12	3,09

Fonte: Ministério do Trabalho – Relatório Anual de Informações Sociais – RAIS – 1990/1996.

[2] *Vale lembrar que a multiplicação do número de estabelecimentos não é fenômeno incompatível com os processos de fusão de empresas recentemente observados. Por exemplo, a fusão de duas instituições bancárias pode ter como resultado uma política de multiplicação de agências (estabelecimentos).*

por elas no que tange à oferta deste seleto subsetor de serviços especializados.

Como referência para a análise da tabela 8, deve ser anotado que as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo, reunidas, detêm 21,4% do total dos estabelecimentos nacionais. É possível, agora, adotar um critério de concentração nas RMRJ e RMSP: uma determinada classe de atividade pode ser tomada como detentora de um padrão de concentração nessas regiões quando o seu número de estabelecimentos, nas RM, superar 21,4% do total de estabelecimentos espalhados por todo o território nacional.

Por esse critério, todas aquelas citadas atividades do terciário de caráter estratégico estariam concentradas nas metrópoles carioca e paulista, contudo, teriam graus de concentração bastante heterogêneos. Como pode ser observado, a tabela 8 estendeu a análise para outras classes de atividades, para além daquelas antes enunciadas. As atividades de seguros, de administração de mercados bursáteis, as corretoras de títulos mobiliários, as consultorias em informática, as atividades de assessoria em gestão empresarial, entre outras, mostraram possuir um efetivo grau de concentração nas áreas metropolitanas do Rio e de São Paulo. Tal concentração, não há dúvida, deve ser interpretada como mais um fator locacional positivo, valorando aquela região como *locus* privilegiado para as empresas modernas.

Embora muitas das classes listadas na tabela 8 possam estar relacionadas direta ou indiretamente à inovação, a classe de atividade *ensaios de materiais e de produtos* parece ser a representante, por excelência, das atividades inovadoras. Surpreendentemente,

Tabela 8

Grau de Concentração (GC) dos Estabelecimentos nas Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo, segundo a Classe das Atividades Econômicas (CNAE) – 1996

CLASSE DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS (CNAE)	RMRJ + RMSP (1)	BRASIL (2)	GC (1) / (2)
Impressão de jornais, revistas e livros	229	520	44,0%
Bancos comerciais	384	1 748	22,0%
Bancos múltiplos (com carteira comercial)	2 630	13 325	19,7%
Bancos de investimento	31	43	72,1%
Outras atividades de concessão de crédito	115	302	38,1%
Outras atividades de intermediação financeira não especificadas anteriormente	637	1 861	34,2%
Seguros de vida	344	1 280	26,9%
Seguros não-vida	673	1 987	33,9%
Resseguros	62	168	36,9%
Administração de mercados bursáteis	16	36	44,4%
Atividades de intermediários em transações de títulos e valores mobiliários	292	661	44,2%
Consultoria em sistemas de informática	425	978	43,5%
Atividades de contabilidade e auditoria	6 694	27 386	24,4%
Pesquisas de mercado e de opinião pública	157	286	54,9%
Publicidade	1 871	4 594	40,7%
Atividades jurídicas	3 294	10 339	31,9%
Gestão de participações societárias (*holdings*)	420	880	47,7%
Atividades de assessoria em gestão empresarial	2 587	5 200	49,8%
Serviços de arquitetura e engenharia e de assessoramento técnico especial	2 305	6 305	36,6%
Ensaios de materiais e de produtos	58	198	29,3%

Fonte: Ministério do Trabalho – RAIS – 1996.

o grau de concentração desta classe de atividade não se mostrou bastante elevado (29,3%), fato que estimulou o levantamento do grau de concentração desta mesma classe de atividade nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Quando são considerados os estados, e não apenas as duas regiões metropolitanas, o grau de concentração eleva-se a 48%, não deixando dúvidas de que as atividades de inovação estejam concentradas na área de influência direta ou indireta da RUG Rio–São Paulo. Tal constatação também indica que o enriquecimento desta abordagem requer uma ampliação do levantamento para outros espaços no interior do Macroeixo Rio–São Paulo.

V. A Infra-Estrutura Relacionada à Qualidade de Vida

Grandes empresas com atividades globalizadas, empresas multinacionais e outras companhias prezam significativamente melhores condições de vida apresentadas por alguns centros urbanos no cenário internacional, e levam em conta, como mostrado pela experiência, essas condições nas suas considerações de onde alocar novas atividades. Assim, deve-se esperar que, para se consolidarem como cidades mundiais, Rio de Janeiro e São Paulo necessitem preservar e ampliar seus atributos de qualidade de vida, em comparação com outros centros urbanos com os quais competem para atrair investimentos típicos de cidades globais.

Recentemente, um índice de qualidade de vida foi calculado e divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em conjunto com a Fundação João Pinheiro, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Este índice, chamado de Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M), foi calculado para o conjunto de municípios brasileiros para os anos de 1970, 1980 e 1991.[13] O IDH-M procura medir outras dimensões fundamentais da vida e da condição humana, além daquela relativa ao nível de Produto Interno Bruto *per capita*, o tradicional indicador utilizado para comparar diferenças de bem-estar. O IDH-M considera três componentes básicos do desenvolvimento humano: *i)* a longevidade (ligada às condições de saúde das pessoas); *ii)* a educação; e *iii)* a renda da população.

Certamente o IDH-M não cobre todas as características desejáveis quando se aborda a infra-estrutura da qualidade de vida relevante para uma cidade mundial. O máximo que se pode ter em relação a isso é pressupor que os demais atributos tenham algum grau de correlação com o IDH-M. Mesmo que este pressuposto possa ser satisfeito, ainda restaria o problema de que o IDH-M reflete as condições médias da população em termos do seu acesso aos serviços desse tipo de infra-estrutura. Dados os grandes desequilíbrios na distribuição de renda no Brasil, existe uma grande diferença na oferta deste tipo de infra-estrutura para as classes média e alta da população brasileira, segmentos nos quais certamente inserir-se-ia uma demanda feita por trabalhadores mais qualificados e dirigentes de empresas com atividades globalizadas. Dessa maneira, o uso deste índice, aqui, deve ser considerado como preliminar.

---

[13] *O IDH-M é uma adaptação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que vem sendo calculado pelas Nações Unidas para avaliar o bem-estar da população de um país ou região.*

Outra dificuldade do índice refere-se ao ano mais recente (1991) para o qual foi calculado. Passados mais de sete anos, as condições de vida expressas nos seus valores podem ter se alterado substancialmente, principalmente nos centros urbanos de menor porte, em termos populacionais.

A tabela 9 mostra os valores do IDH-M calculados para os anos selecionados nas áreas que interessam a esta análise.

Como o IDH-M é um índice que varia entre 0 (pior) e 1 (melhor), os valores que aparecem na tabela 9 indicam uma melhoria considerável na condição de vida de qualquer unidade geográfica selecionada no período 1970/91. Pode-se observar que, para 1970, era inegável a melhor condição de vida observada nos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo (respectivamente, 0,708 e 0,702), quando comparada com a do Brasil (com índice igual a 0,462). Com o passar das décadas, entretanto, esses municípios continuam à frente em termos de qualidade de vida, quando comparados com o restante do país, mas a discrepância já não é tão substancial quanto a que ocorria no início do período em 1991, São Paulo apresentava o índice 0,804; o Rio de Janeiro, 0,808; e a média nacional era de 0,742. Essa diminuição nas desigualdades nas qualidades de vida, como indicado pelo dados, reflete o fato de que foi possível melhorar consideravelmente a condição média nacional a uma velocidade superior à observada para a vigente nas metrópoles do Rio de Janeiro e São Paulo.[14] Embora os índices calculados não estejam disponíveis para 1970 e 1980 para as microrregiões destas áreas metropolitanas, pode-se verificar que o valor calculado para o IDH-M para 1991, em relação a estas áreas, indica uma qualidade de vida também superior à média nacional. Como este atributo é importante para uma decisão locacional, é inegável que Rio de Janeiro e São Paulo e suas respectivas áreas se colocam mais favoravelmente em termos comparativos com a média nacional.

Dados os grandes desequilíbrios na distribuição de renda no Brasil, existe uma grande diferença na oferta de infra-estrutura relacionada à qualidade de vida para as classes média e alta da população brasileira.

O índice IDH-M – Longevidade leva em conta a esperança de vida, ao nascer, das respectivas populações. Por isso mesmo reflete, entre outras, as condições de acesso aos serviços de saúde pela população. Na realidade, para este tipo de serviço pode-se concluir que as condições mostradas pelos municípios e áreas do Rio de Janeiro e São Paulo são idênticas, não sendo significativas as pequenas diferenças observadas.

No caso do IDH-M – Educação, que reflete uma combinação da taxa de analfabetismo com a taxa combinada de matrícula nos níveis ce ensino fundamental, médio e superior, parece clara a melhor condição deste indicador para Rio de Janeiro e São Paulo e suas respectivas áreas, embora a evolução desses indicadores, no período 1970/91, tenha se encarregado de melhorar a posição relativa dos demais municípios.

O indicador IDH-M – Renda mede o poder de compra da população. Isso significa que este expressa a capacidade de adquirir bens e serviços por parte da população. Os dados da tabela 9 indicam que, para 1970, esta capacidade era acentuadamente maior para Rio de Janeiro e São Paulo (respectivamente, 0,940 e 0,955), enquanto a média nacio-

[14] *Não se deve esquecer que Rio de Janeiro e São Paulo foram e continuam a ser, embora de forma menos intensa, os centros de destino dos principais fluxos imigratórios no país. Portanto, não é surpresa que não tenha sido possível uma melhoria mais acentuada nas condições de vida nessas metrópoles.*

nal era 0,444. Para o ano de 1991, houve uma alteração substancial: os indicadores de poder de compra do Brasil como um todo (igual a 0,942) praticamente não diferem daqueles observados para as microrregiões de São Paulo (0,971) e Rio de Janeiro (0,957), e mesmo para ambos os municípios-sede destas regiões (0,971 e 0,965, respectivamente).

Esta análise permite afirmar, com os cuidados já mencionados no início desta seção, que as regiões do Rio de Janeiro e São Paulo ainda podem ser consideradas de forma comparativa como locais nos quais a qualidade de vida ainda tem destaque no quadro geral do Brasil. Como antes mencionado, a análise aqui feita termina em 1991, e, portanto, não leva em conta alguma melhora ou piora estrutural e não-conjuntural que possa ter ocorrido desde então. Dadas as condições econômicas desfavoráveis por que tem passado a economia brasileira desde então, com prováveis impactos maiores nas condições sociais justamente na área mais desenvolvida do país, não é improvável que a melhor qualidade desse tipo de infra-estrutura apresentada pelo Rio e São Paulo tenha diminuído. Como essa infra-estrutura é importante para permitir a localização de atividades globais em seu território, cabe uma ação governamental no sentido de restaurá-la.

VI. Acessibilidade: As Infra-Estruturas de Transportes e de Comunicações

Nesta seção serão considerados dois componentes da infra-estrutura bastante peculiares, por serem determinantes do grau de acessibilidade do centro urbano: transportes e comunicações. O acesso físico de pessoas e de bens e serviços, e a possibilidade de comunicação por qualquer meio entre pessoas e empresas são importantes para as atividades econômicas em geral. Para o caso de empresas globais, a acessibilidade é primordial para o seu funcionamento, que depende da agilidade dos contatos, da rapidez dos deslocamentos, da fluidez dos comandos e da presteza na reunião de informações e na tomada das decisões. Para isso, requer-se que serviços de transportes de passageiros e de carga e os de comunicações, como os de telecomunica-

Tabela 9

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) para o Brasil, Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, Microrregiões de São Paulo e Rio de Janeiro e para os Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro

UNIDADE GEOGRÁFICA	IDH-M			IDH-M, Longevidade			IDH-M, Educação			IDH-M, Renda		
	1970	1980	1991	1970	1980	1991	1970	1980	1991	1970	1980	1991
Brasil	0,462	0,685	0,742	0,440	0,531	0,638	0,501	0,577	0,645	0,444	0,947	0,942
Estado de São Paulo	0,643	0,728	0,787	0,480	0,547	0,673	0,615	0,674	0,729	0,834	0,962	0,960
Microrregião de São Paulo			0,804			0,674			0,765			0,971
Município de São Paulo	0,708	0,740	0,804	0,489	0,582	0,673	0,679	0,720	0,769	0,955	0,973	0,972
Estado do Rio de Janeiro	0,657	0,733	0,782	0,450	0,540	0,642	0,645	0,697	0,749	0,876	0,961	0,954
Microrregião do Rio de Janeiro			0,788			0,635			0,771			0,957
Município do Rio de Janeiro	0,702	0,759	0,808	0,459	0,550	0,659	0,707	0,755	0,800	0,940	0,973	0,965

Fontes: IPEA, PNUD, Fundação João Pinheiro, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 1998.

ções tradicionais e mais os da telemática, estejam disponíveis na quantidade e na qualidade exigidas por cidades mundiais.

A Infra-Estrutura de Transportes[15]

O GEIPOT e uma empresa de consultoria alemã estão, há algum tempo, estudando os sistemas de transportes existentes na região Rio de Janeiro/São Paulo/Campinas, tendo elaborado um diagnóstico que apontou as disfunções[16] descritas a seguir.

No transporte rodoviário:

Deficiências na infra-estrutura; má distribuição das demandas nas rodovias e utilização de veículos inadequados; conflitos entre pedestres e veículos; e dificuldades de convivência entre tráfego de passagem e o decorrente de atividades lindeiras.

No transporte ferroviário:

Dificuldade de convivência operacional entre o tráfego de longa distância e os serviços ferroviários suburbanos no Rio de Janeiro e São Paulo; deficiências técnicas de traçados; inadequações na transposição de áreas urbanas; elevada imobilização de material rodante; deficiência de manutenção de vias, instalações e equipamentos; e insuficiência de pátios e terminais.

No transporte aéreo:

Problemas de congestionamento nos pátios de manobras dos aeroportos em horas de pico e falta de capacidade dos terminais de passageiros e de carga, estes especialmente em Guarulhos; limitações de capacidade operacional em decorrência da falta de pistas e saturação do espaço aéreo nos aeroportos de Santos Dumont e Congonhas; deficiências de capacidade provocadas por saturação em trechos de acessos terrestres aos aeroportos de Guarulhos e Galeão; procedimentos alfandegários inadequados, que prejudicam as ativicades de exportação e importação; e utilização de armazéns inadequados e insuficientes em Guarulhos e no Galeão.

Nos portos:[17]

Lentidão de seus serviços e prática de altas tarifas; problemas no acesso terrestre e interferências prejudiciais na malha urbana; baixa profundidade dos canais de acesso para navios de maior calado; insuficiências operacionais; bacias com assoreamento; e ausência de acessos ferroviários.

---

[15] *Esta subseção reproduz as conclusões do estudo feito pela Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT) e a BMZ – Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW, contidas no relatório Corredor Rio de Janeiro – São Paulo – Campinas, julho/1998.*

[16] *Ver GEIPOT e KfW, (op. cit., p. 82)*

[17] *Algumas das disfunções aqui arroladas para os portos não são gerais para todos eles. O relatório do GEIPOT/KfW as discrimina (ver páginas 84 e 85) especificamente para Santos, Sepetiba, Rio de Janeiro, São Sebastião e Angra dos Reis.*

Na navegação de cabotagem:

Irregularidade das viagens e reduzida capacidade de transporte; baixa confiabilidade (cancelamentos de viagens) dos serviços; e elevados tempos de transporte.

Na navegação interior da hidrovia Tietê:

Desbalanceamento da demanda com a não-utilização integral da capacidade (o que infla o custo unitário); deficiências de coordenação entre meios de transporte; limitação na capacidade de transporte dos comboios; restrições de horários de funcionamento das eclusas; e insuficiência de instalações e de equipamentos técnicos para a orientação do trânsito das embarcações.

Em face deste diagnóstico, o relatório do GEIPOT/kfw lista uma série de recomendações de implantação imediata e, trabalhando com cenários futuros para o desenvolvimento das necessidades de transportes no corredor, examina diversas estratégias para atendê-las. Especial atenção dada no relatório, talvez a sua motivação principal, é o exame das novas tecnologias que poderiam ser utilizadas no transporte de passageiros, como o transporte de alta velocidade (TAV) e os trens de levitação magnética (TLM).

É preciso implantar vias marginais às rodovias nos trechos críticos da Dutra e da Anhangüera, para atender ao tráfego local; melhor controle da velocidade; construção de passarelas em pontos críticos; implantação de maior controle de acesso em vias expressas.

Sintetizando, as recomendações de implantação imediata apresentadas pelo estudo são as seguintes.[18]

No transporte rodoviário:

Implantação de vias marginais às rodovias nos trechos críticos da Dutra e da Anhangüera, para atender ao tráfego local; melhor controle da velocidade; construção de passarelas em pontos críticos; implantação de maior controle de acesso em vias expressas; e eliminação de pontos críticos com o uso de pista dupla.

No transporte ferroviário:[19]

Estabilização de aterros; duplicação de linha; correção de pontos críticos; recuperação de equipamentos, pontes e viadutos; melhoria de acessos; melhoria dos sistemas de comunicação e de sinalização; ampliação de pátios; recuperação e modernização de frotas de locomotivas e vagões; implantação de terceiro trilho; consolidação de centros de controle operacional; e vedação de faixas de domínio.

No transporte aéreo:[20]

Implantação de novos procedimentos alfandegários; aplicação de tarifas progressivas alfandegárias e descongestionamento das áreas alfandegárias; aumento da capacidade de armazenamento; maior eficiência nas operações de pouso e decolagem; agilização dos procedimentos de imigração; revisão dos procedimentos alfandegários de importação; restrição à concessão de novos direitos de tráfego em horários de pico; otimização do funcionamento dos terminais; e implantação de sistemas informatizados de armazenamento.

---

[18] *A descrição pormenorizada encontra-se no capítulo 7, páginas 88-91, do relatório GEIPOT/kfw.*

[19] *As recomendações estão detalhadas de forma minuciosa para os trechos do transporte ferroviário da MRS Logística, da FEPASA e da FLUMITRENS.*

[20] *Existem recomendações específicas para os aeroportos do Galeão, Santos Dumont, Guarulhos, Congonhas e Viracopos.*

Nos portos:[21]

Encaminhamento de soluções para as questões trabalhistas; eliminação de obrigatoriedade de uso de práticos; minimização da burocracia e simplificação dos procedimentos administrativos; treinamento e reciclagem de pessoal; priorização dos investimentos na infra e na superestrutura dos portos; recuperação de equipamentos; agilização dos processos oe privatização; melhoramento das instalações de manuseio de contêineres; modernização dos sistemas de comunicação e de processamento de dados; aumento da capacidade dos equipamentos de descarga de vagões e de caminhões.

Conforme mencionado anteriormente, o relatório do GEIPOT/Kfw, além de discutir a implantação de futuras malhas de transportes para que os sistemas existentes se adaptem às condições de demanda maiores a médio e longo prazos, também se preocupa com as novas tecnologias de transporte ferroviário de passageiros e de cargas, como são os casos do transporte de alta velocidade e de trens de levitação magnética. Para o primeiro, a idéia é investir em um modo de transporte semelhante ao Shinkansen (no Japão) e o TGV (na França), entre outros, capazes de trafegar a velocidades na faixa de 300 km/h; para os de levitação, os sistemas são os TRANSRAPID (da Alemanha) e o MLX 01 (do Japão), ainda em desenvolvimento, os quais permitem velocidades da ordem de 500 km/h. O advento desse tipo de transporte permitiria a ligação das cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, as quais distam apenas 430 km, a um tempo competitivo com o transporte aéreo, o que é importante em função da expectativa do esgotamento da capacidade do transporte aéreo que liga estas duas metrópoles.

A Infra-Estrutura de Telecomunicações

Até há pouco tempo, os serviços de telecomunicações no Brasil eram explorados pelo sistema TELEBRÁS, uma *holding* que comandava um conjunto de empresas constituído da EMBRATEL (uma *carrier* de longa distância de âmbito nacional e internacional e que também explorava serviços de comunicações de dados e telex), por 27 empresas de âmbito regional e local e por quatro empresas independentes. O sistema detinha 90% da infra-estrutura de telecomunicações no país.

O sistema TELEBRÁS conseguiu expandir a infra-estrutura de telecomunicações no Brasil de forma extraordinária – mais de 400% no período 1976/1996 –, no qual a população do país cresceu cerca de 50% e o Produto Interno Bruto aumentou quase 80%. Ocorre, entretanto, que no mesmo intervalo de tempo o tráfego telefônico aumentou em mais de 900% no serviço local em mais de 1.700% no serviço interurbano, o que mostra o desequilíbrio entre a expansão da oferta e o aumento da demanda.[22]

Existem problemas na mensuração da demanda por acessos aos serviços telefônicos, mas estimava-se que, dentre os 18 a 25 milhões de potenciais usuários, apenas

[21] *Recomendações detalhadas existem para os portos do Rio de Janeiro, Sepetiba, Angra dos Reis, Santos, São Sebastião e Paranaguá.*

[22] *Estas informações e as demais mencionadas nesta subseção estão reproduzindo os dados constantes do trabalho República Federativa do Brasil, Ministério das Comunicações,* Diretrizes Gerais para a Abertura do Mercado de Telecomunicações, *Brasília, quatro volumes, 1998.*

Tabela 10

População das Áreas Atendidas pela TELERJ e pela TELESP, Quantidade de Domicílios com Renda Superior a Três Salários-Mínimos, Demanda Residencial de Serviços Telefônicos Não Atendida e Número de Linhas Fixas em 1994

Empresa	População da Área de Serviço (em milhões)		Domicílios com Renda Superior a 3 SM (em mil)		Demanda Residencial Não Atendida	Nº de Linhas Fixas (*)	
	Quantidade	Participação Percentual	Quantidade	Participação Percentual		Quantidaoe	Participação Percentual
TELERJ	13,5	9,3	2.632	14,6	58 %	1.600	13,2
TELESP	29,6	20,5	5.528	30,8	57 %	4.151	34,5
Sistema TELEBRÁS	144,6	100,0	17.975	100,0	56 %	12.082	100,0

Fonte: República Federativa do Brasil, Ministério das Comunicações. *Diretrizes Gerais para a Abertura do Mercado de Telecomunicações*, volume III, página 287.

(*) Dados de 1995.

cerca de 14,5 milhões eram atendidos. Havia, portanto, uma insuficiência na oferta, o que fazia com que as grandes corporações tivessem de construir redes privadas para cobrir suas necessidades. Pequenas e médias empresas não tinham a possibilidade de adotar a mesma solução.

A insuficiência de oferta devia-se à incapacidade de investimento do sistema TELEBRÁS, resultante de uma gestão tarifária claramente inadequada, afora os problemas gerados com a contradição criada pelo fato de essas empresas necessitarem de agilidade empresarial quando submetidas a uma estrutura administrativa e financeira de empresa pública. Além disso, a ausência de concorrência, em um mercado de monopólio, não oferecia estímulos ao aumento da eficiência na prestação do serviço.

A privatização deste setor foi a solução encontrada pelo governo brasileiro para expandir esse tipo de infra-estrutura no país. Estima-se que a média até então vigente, de cerca de nove acessos por 100 habitantes, possa alcançar o índice de 25 acessos por 100 habitantes até 2003 (nos Estados Unidos, este índice era de 60,2 por 100 em 1994), o que exigirá investimentos da ordem de US$ 40 bilhões, a serem feitos basicamente por empresas privadas.

A tabela 10 mostra que o problema de telecomunicações da região Rio–São Paulo não reside na sua participação relativa na estrutura de oferta dos serviços.

Em 1994, como se verifica na tabela 10, as participações que as empresas TELERJ e TELESP tinham no total de linhas fixas do país eram bem maiores que os pesos das suas respectivas populações na população total atendida pelo sistema TELEBRÁS, e quase iguais aos percentuais de domicílios com renda superior a três salários-mínimos. Isso configura uma concentração dos serviços telefônicos que repete a de outros indicadores econômicos e sociais regionais do país.[23] Entretanto, verifica-se que,

[23] *A concentração do PIB nacional é aproximadamente da ordem de 10% a 11% no estado do Rio de Janeiro, e de cerca de 33% no estado de São Paulo.*

embora a penetração de linhas fixas (número de linhas por 100 habitantes) estivesse na ordem de 11,8 e 14 para a população servida pela TELERJ e pela TELESP, respectivamente (bem acima da observada para o conjunto do sistema – 8,4), havia dificuldades quanto à satisfação da demanda, como indicado, por exemplo, pelas porcentagens da demanda residencial não atendida: 58% e 53%, respectivamente.[24]

Desde 1995, o Ministério das Comunicações vem implementando um programa de metas setoriais para a telefonia e os correios. Trata-se do Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal (PASTE), o qual prevê uma aplicação de cerca de R$ 92 bilhões até o ano 2003. O investimento distribui-se em cinco programas para a expansão e a melhoria da infra-estrutura de telecomunicações no país: redes de acesso, redes de interligação, redes básicas, redes especializadas e sistema integrado de operação e apoio.[25] Este programa prevê metas de atendimento, no caso da telefonia, e serviços associados no que se refere à telefonia fixa, telefonia móvel, telefonia virtual, telefone público, comunicação de dados, TV por assinatura, *paging* e *trunking*. Os investimentos ensejados por este programa já vêm sendo sentidos, por exemplo, por meio da expansão dos terminais telefônicos fixos instalados, conforme descrito na tabela 11.

Como também se observa na tabela 11, a expansão da quantidade de terminais telefônicos fixos no período que começa em 1990 foi aproximadamente da ordem de 40% a 50% nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo. Entretanto, as

Tabela 11

Evolução das Quantidades de Terminais Telefônicos Fixos Instalados no Brasil, nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, nas suas Respectivas Regiões Metropolitanas e nas Duas Metrópoles, Anos Selecionados e Metas do Programa PASTE

UNIDADE GEOGRÁFICA	1990	1996	1997	1999*	2000*	2001*
Brasil	10.277.281	16.492.500		26.000.100	29.500.400	33.000.000
Estado do RJ	1.330.365	1.842.900	1.875.769	3.024.600	3.456.000	3.887.400
RM do RJ	1.170.047		1.612.232			
RJ	999.483		1.435.404			
Estado de SP	3.700.727	5.629.400		8.596.300	9.859.700	11.123.100
RM de SP	2.090.531	3.032.139				
SP	1.594.778	2.179.864				

Fontes: Para as metas, Ministério das Comunicações, PASTE; para os valores observados até 1997, CIDE, Anuário do Estado do Rio de Janeiro, vários anos e EMPLASA, Grande SP, *cd-rom*, 1999.

* Metas quantitativas do PASTE.

[24] *O mesmo relatório informa, à página 287, que a taxa média de crescimento das linhas fixas na TELERJ e na TELESP foi de, respectivamente, 4,01% e 8,57%, no período 1994/1996 – taxas muito baixas se comparadas com as apresentadas pela grande maioria das demais empresas, o que fez com que a taxa do sistema TELEBRÁS fosse de cerca de 11%.*

[25] *Ver IPEA (1997).*

metas quantitativas estabelecidas para todo o país e para os dois estados, no período 1999/2001, têm uma expectativa de ampliação deste tipo de serviço bem mais otimista para o Rio de Janeiro e para São Paulo, supondo-se um crescimento médio anual de mais de 10%. Isso significa uma expansão bem superior àquela que os respectivos sistemas vinham apresentando, certamente com o intuito de diminuir o hiato estrutural da oferta de terminais telefônicos que assolava os grandes centros urbanos do país, particularmente as duas grandes metrópoles brasileiras.

A expansão da infra-estrutura telefônica, a ampliação dos serviços de manutenção dos equipamentos e a maior eficiência operacional já vinham se manifestando em melhoria na qualidade do serviço do sistema TELEBRÁS: a taxa de congestionamento das linhas teria sido reduzida do índice de 26%, em 1990, para 9%, em 1996, e o tom de discar em até três segundos, que ocorria em 88 % das chamadas, passou para 97%.[26] Espera-se que esta melhoria tenha se acentuado nos últimos anos, aproximando-se dos objetivos de menor ou igual a 6% para a taxa de congestionamento e de maior ou igual a 98% para a demora do ruído de discagem. A tabela 12 mostra a taxa de congestionamento nas discagens diretas a distância para várias operadoras.

A tabela 12 mostra que, em 1996, a taxa de congestionamento para as ligações interurbanas via DDD em São Paulo era ainda de 7,6%, acima, portanto, da meta de, no máximo, 6%, enquanto que, para a TELERJ, no Rio de Janeiro, este indicador operacional de qualidade estava no incrível patamar de 19,9%. Isso certamente representava um grande emperramento nas comunicações das pessoas e das atividades produtivas realizadas no Rio de Janeiro, prejudicando a sua produtividade.

Tabela 12

Taxa de Congestionamento em DDD para Diversas Operadoras da TELEBRÁS

OPERADORA	TAXA DE CONGESTIONAMENTO (%)	
	1995	1996
TELESP	8,2	7,6
TELERJ	20,0	19,9
TELEMIG	7,2	6,0
TELEBAHIA	8,3	6,3
TELEBRASÍLIA	6,8	5,8
TELEAMAZON	10,6	10,8
TELECEARÁ	6,2	6,1
TELEPAR	6,3	4,1
TELESC	3,6	2,5

Fonte: TELEBRÁS, citado por Malliagros (1997), tabela 9, p. 37.

[26] *Informações da ANATEL para a TELESP, em dezembro/98, mostram que o congestionamento, nessa operadora, era de 2% e a obtenção do sinal de discar em até três segundos ocorria em 98% das chamadas.*

VII. O Financiamento dos Investimentos na Infra-Estrutura

Esta seção tem por objetivo examinar as implicações das necessidades de financiamento dos investimentos para a expansão e manutenção dos serviços da infra-estrutura na região Rio–São Paulo.

Como se mostrou na tabela 2, o volume de investimentos feitos pelas empresas estatais nos setores de telecomunicações, energia elétrica e transportes, no período 1980/1993, sofreu queda substancial, reduzindo-se a um terço do que era no início do período. Embora aquela tabela não mostre o que ocorreu com os investimentos feitos em outros setores, pode-se afirmar que, aparentemente, o mesmo aconteceu nos demais setores, como resultado da incapacidade do Estado brasileiro em sustentar o padrão de financiamento que vigorava até então. O uso de recursos públicos e a utilização do crescente endividamento que resultava dos empréstimos externos obtidos para a expansão da oferta dos serviços da infra-estrutura – mais tarde utilizados, na verdade, como forma de serem obtidas divisas para a rolagem da dívida externa – constituíram um processo que estancou por sua total inviabilidade. Por esse motivo, ganhou força o movimento em prol da desestatização da economia brasileira que se iniciara na década de 80, agora justificado pela necessidade de buscar-se maior eficiência econômica por meio da substituição da gestão pública pela administração privada, como também para enfrentar uma realidade concreta de impossibilidade financeira estatal em fazer os investimentos requeridos na infra-estrutura econômica. Assim, a privatização advogada para as empresas provedoras de serviços da infra-estrutura reflete não apenas a incapacidade financeira do Estado brasileiro em continuar sendo o esteio para os recursos financeiros mais significativos a serem utilizados com aquela finalidade, mas também para viabilizar o uso de recursos privados que podem ser mobilizados para tal.

A privatização dos serviços da infra-estrutura não deve implicar um divórcio entre a possibilidade de usarem-se recursos tributários na expansão da infra-estrutura e os investimentos que estes setores demandarão.

Não se deve imaginar, entretanto, que a privatização dos serviços da infra-estrutura implique um divórcio entre a possibilidade de serem usados recursos tributários na expansão da infra-estrutura e os investimentos que tais setores demandarão. Como se sabe, diversos serviços da infra-estrutura são bens públicos no sentido econômico ou mesmo semipúblicos, para os quais é difícil definir um mercado, de forma que seja possível providenciar a provisão destes serviços pelo setor privado. Mesmo para aqueles serviços que podem ser considerados como de natureza privada, para os quais o acesso pode ser restrito aos demandantes dos mesmos, haverá casos em que objetivos gerais de universalização não poderão ser atingidos, a menos que a provisão seja pública ou privada, mas com subsídios financiados pelo setor público. Recursos financeiros de origem pública, isoladamente ou complementando capitais privados, ainda serão necessários. Assim, o emprego de receita tributária ainda será uma fonte importante para esses investimentos.

A crescente desestatização na prestação dos serviços da infra-estrutura implica que recursos privados sejam usados – aliás, esta é a uma das justificativas do processo de privatização – com maior participação no financiamento dos investimentos. Estes recur-

sos financeiros terão origem em: *i)* capitais próprios das empresas concessionárias, aliados a empréstimos obtidos junto ao sistema financeiro nacional ou internacional, este privado ou de organismos como o Banco Mundial; e *ii)* uma combinação de recursos próprios e de empréstimos associados a capitais do conjunto de agentes envolvidos no investimento (promotores, operadores, construtores, financiadores, seguradores), mais a fonte cativa de receita obtida com a prestação do serviço – organização financeira conhecida como *project finance*.

Investimentos em telecomunicações, principalmente em função dos progressos técnicos ocorridos no setor e a quebra nas economias de escala, estão sendo possibilitados com relativamente menor capital do que aqueles feitos em setores que exigem capital fixo elevado (como no transporte metroviário). Assim, haverá setores em que será exigida a cooperação de diversos grupos interessados no investimento e/ou o apoio governamental, via BNDES, e de bancos e organismos financeiros internacionais. Nesse caso, cabe ao governo preservar as regras que possibilitam a operação dos serviços de forma rentável, como também cooperar para a viabilização das operações de crédito que dependam do apoio governamental.

Tem-se pensado que o sistema de *project finance* venha a ser utilizado freqüentemente para o financiamento dos investimentos na infra-estrutura. O otimismo quanto a seu uso, entretanto, esbarra em alguns obstáculos que necessitariam ser removidos.

Tem-se pensado que o sistema de *project finance* venha a ser utilizado freqüentemente para o financiamento dos investimentos na infra-estrutura.[27] O otimismo quanto a seu uso, entretanto, esbarra em alguns obstáculos que necessitariam ser removidos para que o *project finance* possa ser imaginado como capaz de responder àquelas necessidades. Listam-se, a seguir, os principais obstáculos que podem prejudicar tal utilização, seguidos de alguns comentários.

Inexperiência regulatória

A experiência regulatória que existia antes da privatização era geralmente baseada no funcionamento de departamentos do próprio ministério ao qual a empresa estatal estava ligada, sem a independência legal e financeira que se requer de uma agência regulatória, que, assim, era incapaz, politicamente, de impor sua decisão sobre as empresas a serem reguladas. Além disso, como essas empresas eram estatais, suas dificuldades financeiras e as necessidades de recursos para investimentos podiam ser transferidas para o governo, fazendo com que a determinação adequada das tarifas não tivesse importância crucial para o equilíbrio financeiro da empresa. No caso de uma empresa privada, e principalmente no caso do uso do *project finance*, no qual a receita gerada pela operação da empresa constitui fonte essencial dos recursos financeiros que compõem o capital que será usado no financiamento dos investimentos, a correta definição das tarifas e das demais normas regulatórias torna-se importante para viabilizar a expansão dos sistemas de prestação desses serviços. As agências reguladoras foram recentemente criadas no Brasil e até que elas, pela sua atuação, possam transmitir segurança ao setor privado quanto à natureza permanente das suas normas e à obediência às leis que permitem o julgamen-

[27] *Para uma análise mais aprofundada, ver o texto "Novas Perspectivas do Financiamento do Desenvolvimento Urbano no Brasil", relatório de um estudo preparado pelo DATABRASIL, para o IPEA, datado de 17/2/97. Parte do que vai se expor a seguir baseia-se neste estudo, escrito pelo economista Carlos von Doellinger.*

to não-político das disputas entre empresa e a agência pelo Judiciário, o risco percebido pela empresa privada quanto ao uso de normas regulatórias incompatíveis (como reajustes tarifários insatisfatórios ocorridos no passado recente) com a margem de lucro necessária ao empreendimento pode futuramente diminuir. Ademais, poderá ser menos impeditivo que consórcios de empresas venham a se engajar mais na utilização de fundos privados para expandir a infra-estrutura econômica no país.

Incipiência dos mercados de capitais no Brasil

Como se sabe, afora o caso do BNDES e algumas outras poucas exceções, o sistema financeiro brasileiro está viesado no sentido de fazer aplicações financeiras de, no máximo, médio prazo, as quais são totalmente inadequadas para as necessidades de investimentos de longo prazo que caracterizam os investimentos na infra-estrutura. Investimentos feitos via *project finance*, quando se referem a projetos de infra-estrutura, geralmente implicam aplicações que podem demandar um longo período para sua maturação. À medida que as agências financeiras venham a exigir, como normalmente exigem, a complementação de recursos financeiros nacionais, isso pode dificultar que um *project finance* se viabilize, pela incapacidade de se encontrar uma forma de reunir os fundos necessários.

Risco especulativo

Os investidores estrangeiros que poderiam ser acionados para suprir os capitais exigidos pelo *project finance* possuem uma avaliação de risco para aplicações em títulos brasileiros que ainda deprecia as potencialidades do país para acessar plenamente o mercado de capitais internacional. O país tem sido avaliado pelas agências internacionais de *rating* como portador de um risco significativamente maior que o apresentado por outros países de menor dimensão econômica, o que certamente prejudica a atração de recursos financeiros.

Instabilidade macroeconômica

A despeito dos avanços obtidos nos últimos anos com o controle do processo inflacionário no Brasil, ainda estão presentes na administração macroeconômica do país alguns fatores perturbadores (associados a desequilíbrios financeiros) que representam perigo para a sustentação do seu crescimento econômico. O processo de globalização da economia brasileira sem a sustentação em fundamentos econômicos mais sólidos expôs o país a crises advindas do exterior, contribuindo para que potenciais investidores vejam com suspeita o futuro econômico do país, o que torna mais complexa a decisão de investir em sua infra-estrutura.

Inexistência de operadoras de serviços com renome internacional

O uso de *project finance* para implantar empreendimentos na infra-estrutura requer a integração, no consórcio de empresas nele envolvido, de uma operadora do serviço. Tal operadora, encarregada de gerir o empreendimento, deve ter uma experiência prévia que assegure aos promotores do investimento e demais agentes participantes um de-

sempenho que produza os resultados esperados. Como quase a totalidade das empresas operadoras dos serviços da infra estrutura no Brasil eram empresas estatais (cuja eficiência deixava a desejar), o país não desenvolveu uma *expertise* relevante para que fosse considerada como coadjuvante fidedigna de empresas de um empreendimento do tipo *project finance*. Daí resulta que as privatizações mais recentes ocorridas no Brasil têm advindo da ação de empresas operadoras de outros países e de empreiteiras de obras públicas do país, cuja experiência para gerenciar a operação de uma empresa prestadora de serviços não parece ser muito apropriada.

Conservadorismo do mercado segurador brasileiro

Os riscos associados a um empreendimento a ser executado por meio de um *project finance* são normalmente minimizados via contratos de seguros. Estes seguros cobrem uma grande variedade de riscos, como os relacionados com o cumprimento de contratos de provisão de insumos, de construção, os riscos regulatórios e políticos e todos os demais que podem afetar a entrada em operação do empreendimento e seu desempenho financeiro. Embora o mercado segurador brasileiro seja tido como um dos mais diversificados do mundo, não está preparado para bancar todos esses riscos, tampouco os de porte médio e grande relacionados ao *project finance* de investimento em alguns serviços da infra-estrutura.

A política econômica tem se voltado para a conjuntura, enfrentando a inflação, o desequilíbrio do balanço de pagamento e as dívidas externa e interna. O governo está sendo forçado a dar prioridade menor a programas de desenvolvimento econômico.

Ausência de uma visão estratégica do desenvolvimento brasileiro

Por muito tempo, a política econômica brasileira tem estado voltada para a administração da conjuntura, enfrentando basicamente os problemas da inflação, o desequilíbrio do balanço de pagamento e as dívidas externa e interna, e o governo está sendo forçado a dar uma prioridade menor a programas de desenvolvimento econômico. Por este motivo, não ficam claros ao investidor qual é a estratégia de crescimento econômico do governo e quão seguro é investir em um dado setor da economia do país. Além do mais, há também insegurança quanto ao papel do Estado brasileiro na economia. Esses fatos afetam negativamente a disposição de empresários nacionais e estrangeiros, os quais, reunidos em *project finance*, poderiam contribuir com os seus capitais e com a sua capacidade produtiva para fazer investimentos tão necessários para expandir a infra-estrutura de todo o país e, particularmente, na área que interessa a este estudo, a RUG Rio–São Paulo.

Os obstáculos antes citados precisam ser removidos ou minimizados, sem o que aqueles projetos que venham a ser necessários para consolidar o papel do Rio de Janeiro e São Paulo como cidades mundiais enfrentarão restrições quanto ao acesso a fontes de recursos financeiros alternativos. O mesmo prejuízo ocorrerá, por isso mesmo, na capacidade de liderança que o setor privado teria em tomar iniciativas de investimento para aproveitar as oportunidades diagnosticadas nestes centros urbanos. Alguns dos obstáculos são mais difíceis de ser resolvidos a curto prazo, porque dependem da passagem do tempo e da percepção de que os programas de estabilização estão incrementalmente solucionando os problemas que geram os riscos sentidos pelos investidores. Os obstáculos relativos à questão regulatória e à inexistência de operadoras de renome inter-

nacional também demandam tempo, mas têm uma tendência a serem resolvidos à medida que o governo não interfira negativamente no funcionamento das agências regulatórias, e que algum tipo de apoio oficial possa ser dado a empresas nacionais, mesmo às empresas de engenharia que entraram neste setor, com a finalidade de reforçar o seu desempenho administrativo. Quanto ao papel do mercado segurador brasileiro, cabe certamente algum tipo de política governamental que vise desenvolver atividades compatíveis com as necessidades de empreendimentos do tipo *project finance*, provavelmente implicando programas que o IRB desenvolva junto às principais empresas seguradoras do país e, até, usando alguma associação com empresas deste ramo no exterior. Finalmente, ajudaria muito na remoção de alguns daqueles obstáculos uma efetiva demonstração, por parte do governo, da importância dada à expansão dos diversos setores da infra-estrutura (particularmente nos centros urbanos que interessam a este estudo), manifestada em programas oficiais que a estimulem e promovam o desenvolvimento econômico do país.

VIII. Aspectos Institucionais da Oferta de Infra-Estrutura

A criação das agências reguladoras federais não impossibilita que sejam implantadas agências locais e estaduais que colaborem com aquelas. Na realidade, as leis federais que as criaram chegam a admitir esta possibilidade, e alguns estados já efetivaram a sua criação, como São Paulo e Rio de Janeiro. No caso deste último, foi criada uma Comissão Estadual de Serviços Concedidos, a qual, além de ter um papel fiscalizador sobre as concessões feitas em âmbito estadual, poderia também ter o papel de supervisor e orientador de investimentos necessários na infra-estrutura, por exemplo, na Área Metropolitana do Rio de Janeiro.

Esta experiência, muito recente, de criação de uma agência estadual reguladora tem alguma semelhança com a experiência de funcionamento de órgãos estaduais com esta finalidade nos estados dos Estados Unidos. Afora as exceções de regulação federal de alguns serviços, como os de telecomunicações e de transportes e alguns poucos outros, a experiência dos EUA é a de existência de *public utility commissions* estaduais, agências multissetoriais que tratam dos mais variados aspectos relacionados com a oferta dos serviços de utilidade pública no seu respectivo território. Esta característica multissetorial de tais comissões favorece uma visão mais integradora dos diversos serviços prestados em sua jurisdição.

Uma ação governamental no sentido de consolidar Rio de Janeiro e São Paulo como cidades mundiais deve estar pautada nos pontos a seguir enumerados:

i) Considerar as áreas metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro como merecedoras de especial atenção por parte dos órgãos públicos e da iniciativa privada, em termos da melhoria das condições dos serviços que são indutores do crescimento das atividades típicas de cidades mundiais. É preciso explicitar para as agên-

cias financeiras do governo (e para os demais órgãos) um programa permanente, voltado para induzir as modificações necessárias na infra-estrutura de serviços nessas áreas. Estabelecer esta prioridade para a consolidação destas cidades mundiais não conflita necessariamente com outros objetivos nacionais, como, por exemplo, o de diminuição das desigualdades inter-regionais de desenvolvimento econômico e de desconcentração regional deste desenvolvimento. Afinal, não é crível que uma economia da dimensão da brasileira não possa implementar, simultaneamente, um grupo seleto de programas diversos e que aqueles objetivos de eqüidade e de desconcentração regional não possam ser alcançados de forma incremental, sem prejudicar as implementações de ações de fortalecimento de atividades típicas de cidades mundiais.

Não é possível acreditar que uma economia da dimensão da brasileira não possa implementar, simultaneamente, um grupo seleto de programas diversos e que os objetivos de eqüidade e de desconcentração regional não possam ser alcançados

ii) Ter um enfoque integrado das necessidades dos serviços das infra-estruturas específicas para cidades mundiais, para considerá-las como um conjunto coeso de demandas a ser considerado. O objetivo é evitar o desperdício de recursos financeiros que tende a ocorrer quando o enfoque é individualizado, como investimentos que provocam excesso de capacidade em alguns setores e escassez em outros, fato muito comum e passível de ocorrer com maior freqüência agora, que as expansões da infra-estrutura foram deixadas ao sabor dos interesses particulares dos concessionários privados.[28] Em trabalho que analisa as recentes transformações estruturais ocorridas no setor de transportes, Castro (1999, p.45) concorda com essa necessidade, observando que "...o processo de privatização fracionou a estrutura de propriedade do sistema de transporte num mosaico de participações e interesses cuja resultante decisória ainda é desconhecida. Com efeito, não há garantia que as 'forças de mercado' possam coordenar a entrada e a saída de empresas, bem como suas decisões de investimento e preços de forma eficiente e efetiva. Esse novo ambiente multifirma cria, de fato, um novo portifólio de incertezas, em especial relacionadas com o *timing* dos investimentos das diferentes unidades de decisão que agem no sentido de deter ou adiar as decisões de expansão de capacidade. Essa incerteza é tanto maior quanto forem as ligações de competitividade e complementaridade que caracterizam os sistemas de transporte".

iii) Operacionalizar a ação, utilizando, basicamente, o setor privado como agente e objeto do programa, por isso mesmo beneficiando-se da maior eficiência produtiva que geralmente caracteriza a atividade deste setor. O arcabouço de órgãos reguladores, financeiros e de planejamento do governo deve ser utilizado de forma complementar e indutora.

Existe uma outra possibilidade a ser considerada para esta questão. A alternativa é a constituição de uma Sociedade de Propósito Especial (SPE), com a participação de empresas prestadoras de serviços da infra-estrutura econômica dos diversos setores, gru-

[28] *Isso pode ser exemplificado pela presente situação de movimentação dos aeroportos de Guarulhos e Antônio Carlos Jobim, o primeiro funcionando em um estado de saturação da sua capacidade e o outro com capacidade ociosa.*

pos financeiros, empresas de consultoria e outras, as quais podem ser reunidas com o propósito de produzir um programa de atuação setorial integrado. Os interesses destas empresas devem ser definidos na implementação dos investimentos programados. Esta solução pode se aproveitar do pioneirismo da constituição recente de uma sociedade desse tipo, voltada para dotar o complexo de atividades ligadas ao Porto de Sepetiba, com todo o aparato referente aos serviços da infra-estrutura demandados, envolvendo uma série de investimentos que cobrem, na realidade, parte substancial da região Sudeste do país.[29] As oito empresas privadas nacionais e estrangeiras mais diretamente ligadas ao interesse de provisão da infra-estrutura que será necessária se associaram, com a participação do BNDES, por meio do BNDESPAR. O programa de atuação da SPE, em formato de um *masterplan*, está em processo de elaboração, produzido pelas equipes técnicas das próprias empresas e/ou terceirizado com recursos das mesmas empresas. Neste, prevêem-se: investimentos nas áreas de transportes ferroviários e rodoviários; serviços portuários; telecomunicações e informática; serviços de armazenamento e de gerenciamento de contêineres; e tudo que esteja relacionado com o objetivo de transformar Sepetiba em um *hub* do comércio exterior brasileiro.

A solução da SPE atende aos pressupostos *i*, *ii* e *iii*, listados anteriormente e, portanto, não agride a nova realidade produzida pela reestruturação operada na prestação dos serviços da infra-estrutura no país. Tem a vantagem de usar basicamente recursos privados na fase de elaboração dos diagnósticos e de preparação do *masterplan*, com o levantamento das oportunidades de investimentos a serem implementados. Certamente, os projetos definidos para execução na área Rio–São Paulo, definidos por uma SPE específica para este fim, provavelmente requererão o apoio financeiro de organismos nacionais e estrangeiros, privados e públicos ou semipúblicos, como demandado por qualquer projeto mais significativo.

Síntese das Conclusões e Principais Sugestões

1. Este capítulo usa um conceito mais amplo de infra-estrutura: a básica, a dos serviços prestados às empresas e a dos relacionados com a qualidade de vida. Acredita-se que a análise dos requerimentos de infra-estrutura a serem considerados em um programa de consolidação de São Paulo e Rio de Janeiro como cidades mundiais deve trabalhar com o conjunto de atividades econômicas que possuem relação direta e indireta com suas funções típicas. Do ponto de vista da elaboração de um *masterplan* para o *projeto Rio–São Paulo, Cidades Mundiais*, será importante detalhar quantitativamente as necessidades de cada tipo de infra-estrutura para que o plano aborde de forma completa estes requerimentos.

2. A seção específica sobre a infra-estrutura básica (ver seção III) mostrou que, durante a década de 80 e no início da atual, houve substancial queda no volume dos in-

[29] *Referências sobre a constituição desta sociedade foram fornecidas pelo dr. Rafael de Almeida Magalhães, do Conselho das Ações do Governo Federal no Rio de Janeiro, mediante entrevista.*

vestimentos feitos na infra-estrutura básica nacional, no que se refere às telecomunicações, energia elétrica e transportes. Essa queda também atingiu as áreas metropolitanas de Rio de Janeiro e São Paulo. O impacto negativo da queda nos investimentos neste setor foi, até certo ponto, amortecido pela depressão econômica, a qual adiou os problemas mais agudos, referentes à escassez de tais serviços. Entretanto, com a esperada retomada do processo de crescimento de forma mais significativa do país, os atrasos nos investimentos que deixaram de ser feitos, necessários para o desenvolvimento de várias atividades, vão pressionar a oferta dos diversos serviços deste tipo de infra-estrutura. A situação de necessidade de eliminar gargalos também se refere à área Rio–São Paulo, por ser constituída de centros urbanos que concentram elevada parte da atividade econômica do país.

A despeito do baixo crescimento econômico, houve considerável aumento no consumo de energia elétrica nas áreas metropolitanas do Rio e de São Paulo – provavelmente possibilitado por uma oferta que não estava esgotada e pelo gerenciamento do sistema elétrico.

A seção III também mostrou que, a despeito do baixo crescimento econômico mostrado pelo país naquele período, houve considerável aumento no consumo de energia elétrica nas áreas metropolitanas do Rio e de São Paulo. Este consumo foi provavelmente possibilitado por uma oferta que não estava esgotada na sua capacidade e por um gerenciamento do sistema elétrico do país de forma a suprir as necessidades. Fatos recentes de dificuldades na oferta deste insumo, como a ocorrência de quedas no suprimento e a utilização de um sistema de horário de verão, são um indício de que a retomada do crescimento econômico, particularmente nestas áreas, e o interesse na criação e expansão de atividades típicas de cidades mundiais nestas metrópoles mostram a importância do crescimento desta oferta.

3. A seção IV mostrou que há uma grande concentração, nas áreas de São Paulo e do Rio de Janeiro, de atividades componentes da infra-estrutura de prestação de serviços às empresas. Sob este aspecto, portanto, estes centros urbanos estão qualificados para exercer as atividades que demandam tais serviços. Obviamente, não se analisou se a dimensão da oferta atual destes serviços é condizente com o nível que seria requerido no futuro próximo, caso Rio e São Paulo viessem a envolver-se conjuntamente em um esforço de crescente participação no processo de globalização. O importante é notar que já existe a experiência ou uma história de oferta destes serviços nestes centros. As firmas existentes poderão ser acionadas para expandirem a sua produção e/ou fazerem alterações no seu processo produtivo, de forma a atender com agilidade as demandas específicas requeridas pelas atividades típicas das cidades mundiais.

A mesma seção também mostrou que, quanto ao insumo de mão-de-obra qualificada voltada para suprir a demanda deste tipo de infra-estrutura, a situação observada nas áreas do Rio de Janeiro e São Paulo é favorável.

Outro resultado observado na seção IV é a constatação de que tem havido, nas áreas de São Paulo e do Rio de Janeiro, paralelamente ao processo de fusão de grandes empresas, uma multiplicação de pequenos estabelecimentos prestadores de serviços a empresas. A se confirmar esta tendência, isso pode ser considerado como favorável às atividades globalizadas que demandam os serviços destas empresas, se tal multiplicação significar o aumento da competição entre elas. A maior concorrência pode produzir maior eficiência produtiva, com redução nos

custos de produção, baixando os preços cobrados às atividades globalizadas. Entretanto, tal processo pode, em alguns casos, provocar perdas de economias de escala e de escopo, as quais redundam em impactos justamente opostos àqueles antes apontados.

Verificou-se que Rio de Janeiro e São Paulo detêm a maior parcela dos serviços de desenvolvimento tecnológico e científico do país e, sob este aspecto, constituem o *locus* prioritário para o investimento de atividades de ponta que demandam este tipo de insumo. Deve-se levar em conta, entretanto, que o processo de privatização ocorrido em algumas empresas do setor da infra-estrutura estaria comprometendo o trabalho em centros de pesquisa tecnológica (como o da TELEBRÁS, por exemplo), o que prejudicará não apenas o país, mas também criará dificuldades para atividades globalizadas que necessitam do apoio destes centros e de seus técnicos.

4. No tocante à infra-estrutura relacionada com a qualidade de vida, a seção V mostra que as áreas do Rio de Janeiro e de São Paulo possuem indicadores que as situam em uma posição superior quanto a este atributo. É sabido que os indicadores utilizados neste estudo para aferir qualidade de vida não são os mais apropriados, seja por não se estenderem de forma a cobrir os amplos aspectos que este atributo pode ter, seja porque a análise trabalha com indicadores médios para a população destes centros. No entendimento da importância deste tipo de infra-estrutura para atrair decisões locacionais, seria mais interessante verificar a quantidade e a qualidade da oferta desta infra-estrutura, de forma a atender à demanda de dirigentes e trabalhadores da alta hierarquia gerencial das empresas globalizadas. São estas pessoas que tendem a influenciar aquelas decisões e que necessitam estar informadas sobre as diferenças deste atributo.

Uma análise que investigue mais a fundo esta infra-estrutura, portanto, precisará ser feita, para reforçar a noção de que, a despeito de suas insuficiências (das quais a mais flagrante é a questão da segurança pública, cuja melhoria certamente tem de ocorrer), Rio de Janeiro e São Paulo possuem as condições necessárias para a localização de novas atividades típicas de cidades mundiais.

5. A seção VI faz uma análise particular de dois tipos de infra-estrutura: transportes e comunicações. Estes dois serviços conferem acessibilidade a um centro urbano, qualidade muito prezada para o funcionamento de atividades globalizadas. Estas empresas precisam ter agilidade para a coleta de informações, para reunir os insumos necessários e para distribuir os seus produtos, físicos ou não, o que se consegue com uma dotação de serviços de transportes e de comunicações capaz de responder adequadamente a tais requisitos.

Este trabalho se beneficiou, no caso de transportes, dos amplos estudos que vêm sendo feitos sob o patrocínio do GEIPOT, bem como por inúmeros outros órgãos setoriais, os quais examinam as condições prevalecentes destes serviços, dando destaque às áreas do Rio de Janeiro e de São Paulo. Não há como reproduzir aqui, de forma sintética, as conclusões e recomendações da versão mais ampla deste trabalho. Há um grande número de sugestões tópicas, geralmente destinadas a resolver gargalos ou problemas

identificados nos diagnósticos. O importante da análise feita no estudo do GEIPOT é que se tem uma visão integrada do setor, levando em consideração os mais diversos modos de transporte existentes na área objeto do estudo.

Certamente, não se deve esperar unanimidade de opiniões quanto a alguns problemas de transporte diagnosticados no estudo do GEIPOT e a resultante solução que deles decorre. Um exemplo de um dissenso é o caso do diagnóstico de que o espaço aéreo Rio de Janeiro–São Paulo já estaria congestionado, o que implicaria que a solução para a ligação entre os dois centros teria de ser buscada no transporte terrestre, aí incluindo a possibilidade de se pôr em operação, neste trecho, o chamado *trem-bala*. Mas há quem discorde do diagnóstico feito, alegando que há amplas possibilidades de se resolver algumas insuficiências da conexão aérea entre Rio e São Paulo por meio de investimentos nos equipamentos de controle de vôo, modernizando-os.

inegável o progresso que vem ocorrendo por intermédio da reestruturação do setor de comunicações, com a entrada em operação de empresas privadas. Mesmo antes, alguns indicadores já mostravam melhorias na qualidade dos serviços.

No tocante à infra-estrutura de comunicações, é inegável o progresso que vem ocorrendo por intermédio da reestruturação deste setor, com a entrada em operação de empresas privadas. Alguns indicadores já mostravam, mesmo antes da privatização, que estavam ocorrendo melhorias na qualidade dos serviços prestados aos usuários. Com a entrada em cena do setor privado e com o início das funções de regulação e fiscalização das agências regulatórias, espera-se que o crescimento da oferta deste serviço seja capaz de prover as necessidades da cidade mundial Rio–São Paulo.

6. A questão do financiamento para a expansão dos serviços da infra-estrutura no Macroeixo Rio de Janeiro–São Paulo, discutida na seção VII, é muito importante, não apenas pelo volume de recursos que este tipo de atividade geralmente requer, mas também porque a reestruturação ocorrida nos sistemas então existentes, com a substituição da empresa estatal por firmas privadas, implica um arranjo financeiro diferente, para permitir os investimentos necessários. Não há dúvida de que, para alguns subsetores da infra-estrutura econômica, ainda vai se exigir a participação de recursos públicos neste financiamento, seja via receita tributária de municípios, estados e do governo federal, seja via fundos financeiros administrados por bancos estatais.

A seção VII também examina a possibilidade de que investimentos na infra-estrutura venham a ser feitos usando o sistema financeiro conhecido como *project finance*. Este tipo de sistema vem sendo utilizado de forma ampla em vários países para viabilizar investimentos, basicamente na infra-estrutura, existindo, por isso mesmo, vários grupos financeiros e empresas de consultoria razoavelmente experimentados em sua montagem. No caso brasileiro, o *project finance* ainda não se firmou, e existe um certo ceticismo quanto à possibilidade de ser usado como instrumento viável de financiamento. Este ceticismo deriva de obstáculos existentes, no país, para que a efetivação de um *project finance* se viabilize. Certamente, os obstáculos interpõem enormes dificuldades para que este tipo de engenharia financeira possa ser explorado no ambiente brasileiro. Alguns destes obstáculos somente poderão ser removidos a médio e longo prazos, quando houver garantias de que as reformas estruturais que vêm sendo implantadas no país darão maior segurança aos investidores nacionais e estrangeiros quanto ao futuro de investimentos. Entretanto, obter este resultado não depende apenas da pas-

sagem do tempo, mas também da adoção de algumas ações governamentais que diminuam os problemas, por exemplo, decorrentes da dificuldade de financiamento de longo prazo e de não se poder contar com empresas seguradoras nacionais dispostas a trabalhar com empreendimentos com as características de alguns dos serviços da infra-estrutura econômica.

8. A seção VIII procurou discutir alguns aspectos institucionais da oferta da infra-estrutura que será demandada na cidade mundial Rio–São Paulo.

Menciona-se a experiência da recente criação de uma sociedade de propósito especial (SPE), voltada para atingir múltiplos objetivos relacionados com a implantação do projeto do porto de Sepetiba, congregando diversas empresas privadas que estão montando um *masterplan* com esta finalidade, no qual suas funções e deveres ficarão explicitadas, transformados na expansão de vários serviços essenciais para tornar aquele porto um importante centro de atividades referentes ao comércio exterior brasileiro e na geração de significativas oportunidades de investimentos complementares. Associado ao conjunto de empresas privadas que compõem a SPE, encontra-se o BNDESPAR, que ajudará a capitalizar as iniciativas de investimento. Uma solução como esta pode ser viável do ponto de vista institucional para implantar-se um programa de apoio ao Rio de Janeiro e a São Paulo para torná-las a cidade mundial pretendida. Tal solução preenche os requerimentos, apontados no texto, de que:

i) os investimentos na infra-estrutura destes centros urbanos têm de ser entendidos como componentes de um programa especial do governo;

ii) tais investimentos devem ser desenhados de forma integrada para garantir a sua viabilidade conjunta e o aproveitamento de eventuais vantagens comuns; e

iii) a operacionalização dos investimentos se fará com uso do setor privado, para aproveitar sua maior eficiência produtiva, com emprego de empresas que são atualmente concessionárias na prestação dos serviços. O governo, entretanto, deve atuar como um *magneto* para atrair esta conjunção de interesses privados, a qual permitirá que a infra-estrutura desejada para a cidade mundial não seja um impedimento para o seu desenvolvimento.

Região Urbana Global Rio-São Paulo: Condicionantes Ambientais de Competitividade

Paulo P. de Gusmão
Coordenador de Projetos da Fundação Movimento Ondazul

SUMÁRIO

I Introdução: Condicionantes Ambientais de Competitividade
I.1 Condicionantes Tecnológicos
I.2 Condicionantes Legais
I.3 Condicionantes Político-Institucionais
II Conclusões

1. Introdução: Condicionantes Ambientais de Competitividade

O peso de fatores ambientais nas decisões locacionais de empreendimentos globalizados pode ser relativo. Conforme o tipo de empreendimento de que se trate, os indicadores ambientais poderão ser decisivos ou indiferentes.[1] Entretanto, com maior ou menor ênfase eles estarão presentes, conforme mostra a metodologia adotada pelo *World Competitiveness Yearbook (WCY)*. Esse anuário, publicado desde 1987 pelo *International Institute for Management and Development* (Lausanne, Suíça), constitui-se em uma fonte de referência utilizada – particularmente pela comunidade dos negócios – para acompanhar o ambiente em 46 países, entre eles o Brasil.[2] Desse total, 28 países são membros da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e 18 constituem-se em economias emergentes. O WCY avalia o ambiente de negócios, fornece informações atualizadas sobre os investimentos internacionais, avalia o impacto das políticas públicas e disponibiliza informação de base. Em síntese, avalia o comportamento do ambiente de negócios de cada país de forma a subsidiar as decisões das empresas que operam nos mesmos.

Balneabilidade é fator decisivo para empreendimentos de lazer e turismo. Contudo, os custos associados à qualidade do ambiente começam a ser contabilizados, mesmo por atividades que aparentam não ser tão dependentes do quadro ambiental.

Indicadores de qualidade ambiental podem representar um fator decisivo para a localização de empreendimentos que demandam condições específicas para o seu bom desempenho. Qualidade e disponibilidade de água para uma indústria cervejeira é um caso exemplar. Qualidade do ar importa, por exemplo, para centros de pesquisa e desenvolvimento, assim como para algumas operações industriais que exigem um ambiente isento de impurezas no ar. Balneabilidade é fator decisivo para empreendimentos de lazer e turismo. Contudo, pesa o fato de que os custos associados à qualidade do ambiente começam a ser contabilizados, mesmo por atividades que, diferentemente dos exemplos citados, aparentam não ser tão dependentes do quadro ambiental. O quadro a seguir (*Indicadores de Custos da Agenda Marrom*) sugere que a produtividade/lucratividade de qualquer empreendimento – particularmente aqueles localizados nos grandes aglomerados urbanos – pode ser prejudicada por problemas de qualidade ambiental.

Quanto mais elevados forem os níveis de saturação verificados numa dada localidade ou região, maiores tendem a ser as restrições impostas por meio de instituições e legislação ambientais, particularmente em relação às funções de licenciamento e fiscalização, ou seja, aquelas que caracterizam mais claramente o exercício do poder de polícia. Assim, quanto piores forem os indicadores de qualidade ambiental, mais restritivas

---

[1] *A título de exemplo: um dos fatores que levaram a Mercedes Benz a optar pela localização de sua nova fábrica em Juiz de Fora (MG) foi a qualidade do ar naquele município (concentração de material particulado), uma exigência do sistema de qualidade da unidade de pintura.*

[2] *O WCY estabelece uma hierarquia de competitividade dos países a partir de 223 indicadores que caracterizam o "ambiente de negócios" de cada um deles. São incluídos, ainda, a título de informação de base, outros 36 indicadores, mas que não entram na composição do ranking geral.*

Indicadores de Custos da Agenda Marrom

- Estudos recentemente realizados – vários deles pelo Banco Mundial – têm dedicado atenção ao fato de que, para muitos países em desenvolvimento, os efeitos da contaminação do ambiente urbano têm imposto altos custos, particularmente em termos da saúde pública e da produtividade das respectivas economias. Ademais, contrastando com os problemas ambientais "verdes", o custo desses danos à saúde e produtividade das economias urbanas recaem mas pesadamente sobre as atuais gerações, particularmente suas parcelas mais pobres. Seguem algumas indicações dos custos da poluição urbana indicados pela referida fonte.
- Em Bangkok, a excessiva exposição ao chumbo estaria causando entre 200 mil e 500 mil casos de hipertensão, o que resultaria em 400 mortes por ano. Adicionalmente, a cidade estaria perdendo um terço do seu produto bruto potencial em razão de demoras nos deslocamentos gerados por congestionamentos.
- Na Cidade do México, altas concentrações de partículas em suspensão seriam responsáveis pela perda média de 2,4 dias de trabalho por pessoa e 6.400 mortes todo ano; a exposição ao chumbo pode ser responsabilizada por algo como 20% da incidência de hipertensão em adultos e pela indesejável presença de chumbo no sangue de 29% da população infantil; os gastos anuais em saúde provocados pela poluição do ar excederiam a US$ 1.5 bilhões.
- Em Jacarta, o custo estimado dos efeitos da poluição sobre a saúde da população, em 1990, seria superior a US$ 500 milhões, com mais de US$ 50 milhões – o correspondente a 1% do Produto Interno Bruto da cidade – sendo gastos para ferver água impura.
- Em Lima, a epidemia de cólera de 1991, causada pela insuficiência de saneamento, provocou, apenas nas primeiras dez semanas, perdas estimadas em US$ 1 bilhão em termos da redução das exportações de produtos agrícolas e da pesca, assim como do turismo.
- No Rio de Janeiro, análises preliminares sugerem que a poluição por material particulado na Bacia III resultam anualmente em 1.300 casos de morte prematura por doenças respiratórias e 6.500 novos casos de bronquite crônica. Contabilizando apenas os custos com atendimentos médicos e perdas de dias de trabalho derivados desses dois efeitos, o custo anual da poluição por partículas na Bacia III seria de US$ 93 milhões e US$ 380 milhões, respectivamente.

tendem a ser as condições impostas pelas agências ambientais aos agentes econômicos. Isso significa dizer que, à medida que os indicadores ambientais reflitam problemas, tendem a ficar mais estreitas as margens de negociação e, por essa via, a possibilidade de disputa pelas melhores oportunidades.

Essas são informações, em geral, de amplo conhecimento O propósito desta introdução é tão-somente o de pontuar aspectos que deveriam ser priorizados como objetos de políticas públicas que visem ao fomento da Região Urbana Global Rio–São Paulo.

A análise dos condicionantes ambientais se dará segundo três categorias, a saber: (i) *condicionantes tecnológicos:* aqueles vinculados a questões de qualidade ambiental; (ii) *condicionantes legais:* aqueles relacionados ao marco legal do controle ambiental; e (iii) *condicionantes político-institucionais*: aqueles vinculados às práticas vigentes de gestão ambiental urbana e interurbana.

Condicionantes tecnológicos – *relacionados à qualidade ambiental hoje verificada:*

- qualidade do ar na RMSP (de uma forma mais generalizada) e na RMRJ (mais especificamente na Bacia III); [3]
- disponibilidade e qualidade da água da RMRJ, particularmente do ponto de vista qualitativo, e da RMSP, tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo;
- deficiência dos sistemas de coleta e destino final de lixo na RMRJ e RMSP;
- balneabilidade de praias – em especial no caso da RMRJ; e
- incidência de problemas de inundações em ambos os casos.

Condicionantes legais – *relacionados ao marco legal do controle ambiental e da prestação de serviços públicos:*

- defasagem do modelo de controle ambiental em relação ao de gestão ambiental;
- rigidez dos instrumentos hoje empregados; e
- leis de ordenamento territorial baseadas em modelo de zonas de uso clássicas.

Condicionantes político-institucionais – *relacionados às práticas de gestão ambiental urbana:*

- insuficiente definição e integração de papéis dos diferentes níveis de governo (União, estados e municípios);
- ausência de coordenação e laços de cooperação entre os diferentes setores de governo;
- esparsas experiências no que se refere ao estabelecimento de agências multilaterais envolvendo os setores público, privado e sociedade civil; e
- vazio institucional no campo da gestão intermunicipal.

[3] *A denominada Bacia III, localizada na RMRJ, cobre uma área de aproximadamente 70km², com uma população de 6,6 milhões de habitantes, compreendendo a parte centro e nordeste do município do Rio de Janeiro, assim como boa parte da Baixada Fluminense. Nela está localizada uma parcela substancial do parque industrial, bem como os principais eixos de transporte rodoviário metropolitano.*

Condicionantes Tecnológicos

Poluição do ar

• Dados de 1995 (CETESB) dão conta de que as principais fontes de poluição do ar na cidade de São Paulo são os veículos automotores, complementadas pelos processos industriais de geração de calor, queima de resíduos, movimentação e estocagem de combustíveis. Segundo esses dados, os veículos são as principais fontes de monóxido de carbono (CO), hidrocarbonetos (HC), óxidos de nitrogênio (NOx) e dióxidos de enxofre (SO2).

• No que se refere a material particulado (PM10, partículas inaláveis), a contribuição dos veículos ciesel (30.000 ton./ano) é três vezes superior à que se estima seja gerada pela operação de processos industriais (10.000 ton./ano). Os veículos a gasolina (com 22% de álcool) produzem a mesma quantidade de partículas inaláveis gerada pelas fontes industriais (10.000 ton./ano). Este quadro está, obviamente, relacionado ao número de veículos em circulação e à precariedade do sistema de transporte de massa. Além dos impactos em termos de desperdício de energia e outras perdas associadas à produtividade da economia da cidade, os dados enfatizam os efeitos gerados pelos freqüentes congestionamentos de trânsito sobre a saúde pública.

• Embora em menores proporções, o caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro não apresenta características muito diferentes. Entre as RM brasileiras, a do Rio de Janeiro é a mais densamente povoada, com aproximadamente 1.700 hab/km², a de maior grau de urbanização (96,8%), sendo responsável pela geração de cerca de 80% da renda interna do estado. As concentrações de material particulado em suspensão mostram uma tendência cíclica de aumento no período de inverno. Dentre as estações de monitoramento que cobrem a região, a que está localizada em São João do Meriti recebe influência não só dos grandes corredores de tráfego, mas também das emissões das indústrias situadas na Baixada Fluminense. Fica também evidente que uma parcela dessa poluição é proveniente da falta de pavimentação na maioria das ruas próximas. A média verificada neste ponto chega a 262 mg/m³, ou seja, três vezes o valor do padrão anual.

• Estudo realizado pelo Banco Mundial (1996) sugere que a poluição por material particulado na Bacia III resulta, anualmente, em 1.300 casos de morte prematura por doenças respiratórias e 6.500 novos casos de bronquite crônica. Contabilizando apenas os custos dos atendimentos médicos e perdas de dias de trabalho derivados desses dois efeitos sobre a saúde, o custo anual da poluição por partículas na Bacia III seria de US$ 93 milhões e US$ 380 milhões, respectivamente. Uma redução de apenas 1 mg/m³ corresponderia a benefícios na área da saúde de cerca de US$ 12,3 milhões. Ainda que baseados em dados extremamente limitados, estimou-se que a eliminação de cerca de 28.000 ton. de material particulado total de origem industrial custaria US$ 7,5 milhões anualmente e reduziria as concentrações de PM-10 em 11 mg/m³, gerando assim cerca de US$ 135 milhões anuais de benefícios em saúde (Banco Mundial, 1995, p.14).

• Dados relativos ao Vale do Paraíba mostram que a qualidade do ar alcança níveis preocupantes em alguns pontos, como na área de influência de Volta Redonda (RJ). Em

Dentre as Regiões Metropolitanas brasileiras, a do Rio de Janeiro é a mais densamente povoada, com 1.700 hab/km², e a de maior grau de urbanização (96,8%), sendo responsável pela geração de cerca de 80% da renda interna do estado.

recente relatório, a FEEMA, com a cooperação técnica do governo alemão, divulgou dados de material particulado e gases (como o benzo-a-pireno) que ultrapassam valores verificados em Cubatão.

Balneabilidade de praias

- As bacias hidrográficas na RMRJ carreiam a poluição lançada nos rios, canais e lagoas na direção das Baías de Guanabara e Sepetiba, assim como das praias oceânicas que banham a região. Os resultados em termos de balneabilidade caracterizam um quadro economicamente desfavorável se considerado que a atividade turística está intimamente ligada à sua condição de cidade balneário.
- Das nove praias oceânicas, cinco (56%) mantiveram-se impróprias ao banho por mais de 70% do período 1984-1993. Todas as praias interiores à Baía de Guanabara mantiveram-se impróprias por mais de 70% desse mesmo período. Os dados relativos às praias da Baía de Sepetiba são ainda piores, pois apresentaram 100% de resultados acima dos padrões para todo o período 1991-1996. A praia de Ramos (Baía de Guanabara) é recordista em matéria de contaminação, compreendendo 46% de resultados acima de 1.000.000 (um milhão) de coliformes fecais para cada 100ml de água, quando o padrão aceitável é de 1.000 (mil) coliformes fecais/100ml. Esta praia já foi objeto de interdição ao banho em 1989.
- Problemas de balneabilidade nas praias do litoral norte de São Paulo não diferem muito dos verificados no RJ, tanto no que diz respeito às suas causas (insuficiência da infra-estrutura de saneamento) como no que se refere aos impactos sobre o turismo, uma atividade econômica estratégica para a região.

Qualidade/disponibilidade de água e saneamento

- A análise dos resultados de balneabilidade não pode desconsiderar alguns dados do Censo de 1991 em relação à cidade do Rio de Janeiro: (i) do total de domicílios da cidade, cerca de 30% correspondiam a unidades localizadas em áreas de favela, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais em situação precária; (ii) embora 95% dos domicílios da cidade estivessem ligados à rede de abastecimento de água, somente 69% eram servidos por rede coletora de esgotos; e (iii) embora o percentual de domicílios com coleta de lixo fosse bastante elevado (quase 90%), é necessário levar em conta que: (a) o volume de lixo não coletado era ainda assim bastante elevado (cerca de 600 ton./dia); e (b) mesmo o lixo coletado (cerca de 6.000 ton./dia) não recebia um destino adequado.[4]
- O sistema de abastecimento de água da RMRJ compreende vários subsistemas, sendo o mais importante o do Guandu, que trata um volume de 47 m^3/s retirados da bacia

---

[4] *Do total de lixo coletado na cidade do Rio de Janeiro, cerca de 5.500 ton./dia são encaminhadas ao Aterro de Gramacho, localizado no município de Duque de Caxias, às margens da Baía de Guanabara. Gramacho tem uma longa história de impactos ambientais relacionados à sua operação. Este histórico foi em parte interrompido a partir da terceirização da sua operação, que incluiu a realização de projeto de recuperação ambiental objetivando a solução de problemas ligados à cobertura periódica dos resíduos ali dispostos e da drenagem/tratamento do chorume. Sua vida útil está estimada em uns poucos anos. Algumas informações indicam que não passariam de três anos.*

do Paraíba do Sul. Este é o principal manancial de abastecimento, tanto domiciliar quanto para as atividades produtivas no estado (cerca de 80% do consumo total). Além da dependência em relação a um manancial que apresenta limitações no que se refere à *quantidade*, essa opção representa um risco permanente no que diz respeito à *qualidade*, tendo em vista a ocupação do Vale do Paraíba do Sul por um complexo urbano industrial que concentra, no trecho imediatamente a montante do ponto de captação, um parque químico e outro siderúrgico-metal-mecânico.

- O caso da RMSP não é, em nenhum sentido, menos grave. Nos últimos dez anos, a região já vem experimentando racionamento sistemático de água. Apesar de melhorias que vêm sendo efetuadas no sistema, subsiste uma deficiência crônica que é contornada por uma operação em regime de rodízio.[5]
- A crescente dificuldade de atendimento à demanda de água potável na Grande São Paulo, em face das grandes distâncias dos mananciais com qualidade adequada para o abastecimento, e a superexploração dos sistemas produtores existentes tornam o reuso da água uma solução cada vez mais considerada. A ocupação das áreas de proteção de mananciais, particularmente nas Bacias do Guarapiranga e Billings, contribuiu para se chegar a essa situação. O crescimento do complexo urbano industrial, que hoje se estende de Campinas até a Baixada Santista, transformou as Bacias do Alto Tietê e do Piracicaba em um das regiões mais problemáticas do Brasil no que concerne aos recursos hídricos. Dados da Secretaria de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo mostram que, já em 1990, a qualidade da água era classificada como *péssima*.
- Dos 43 m³/s de esgotos produzidos na RMSP, 28 m³/s (ou 65%) são coletados pela rede O sistema coletor atende a uma população de aproximadamente 10 milhões de habitantes. O município de São Paulo apresenta um índice de atendimento da ordem de 68%. O conjunto de estações de tratamento em operação promove o tratamento de uma vazão média de 5,85 m³/s de esgotos, o que corresponde a cerca de 14% dos esgotos produzidos e a 21% dos esgotos coletados na RMSP. Os sistemas isolados e os pequenos sistemas são responsáveis pelo tratamento, em nível secundário, de apenas 0,09% dos esgotos coletados.
- No que se refere ao lixo, estima-se que a produção na Grande São Paulo em 1996 tenha alcançado a cifra de 28 mil toneladas, englobando resíduos domiciliares, hospitalares e industriais. Das quantidades coletadas na região, a capital responde por 81% do lixo doméstico, 93% do hospitalar e 61% do industrial. Segundo informação contida no Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994/2010, 70% dos municípios trabalham seu lixo de forma inadequada, tanto no que diz respeito ao tratamento dado como no que se refere à área onde é disposto. A existência de aproximadamente 30 lixões na área de 25 municípios da RM representa não só a degradação da paisagem como a contaminação dos cursos d'água e do solo, assim como a poluição do ar pela queima desses resíduos. Cerca de 40% dos lixões situados na região encontram-se localizados em área de proteção de mananciais.

Os problemas de balneabilidade nas praias do litoral norte de São Paulo não diferem muito dos verificados no Rio, tanto no que diz respeito às causas (insuficiência da infra-estrutura de saneamento) como no que se refere aos impactos sobre o turismo.

[5] *Segundo informações da EMPLASA, o rodízio atingiu, em 1992, aproximadamente 9 milhões de pessoas e, no verão de 1995/1996, cerca de 5 milhões de habitantes.*

Inundações

- As precárias condições nos sistemas de drenagem (em cerca de 50% dos municípios da RMSP), decorrentes do uso inadequado do solo das bacias na Grande São Paulo, da falta de uma destinação apropriada para os resíduos sólidos da região, e da ausência de uma campanha sistemática de educação da cidadania, têm exigido do poder público altos investimentos, que, entretanto, não têm sido suficientes para resolver o problema.
- A maioria dos casos de inundação ocorre ao longo das várzeas dos rios Tietê, Tamanduateí e Pinheiros, trazendo grandes transtornos à região, devido à interdição das avenidas marginais dos referidos rios, vias estas que se constituem nas mais importantes ligações do sistema viário metropolitano.
- Essas inundações – que levam ao extremo os costumeiros congestionamentos de tráfego de São Paulo – são responsáveis por inevitáveis perdas econômicas. Em dias de enchente – e conseqüente imobilização da metrópole – o PIB da RMSP terá sido afetado, em proporções maiores ou menores, conforme a extensão do problema, tanto no que diz respeito à produção diária, como também a negócios que deixam de ser realizados, produção de perecíveis prejudicada, etc.
- Os custos em termos de perdas de vidas humanas, pessoas feridas ou perdas materiais não é também desprezível. Tomando dados de ocorrências nos anos de 1995 e 1996, a EMPLASA [6] classificou os municípios metropolitanos conforme o risco de ocorrência de enchentes. Do universo de 38 municípios, 21 foram classificados como de risco *moderado* (ocorrência freqüente com poucos casos de vítimas) e quatro como *grave* (ocorrência freqüente e acompanhada de perdas de vidas humanas, feridos e perdas materiais).
- A RMRJ combina os mesmos problemas urbanos de São Paulo [7] com fatores climáticos, topográficos e geológicos desfavoráveis, que fazem dela uma região muito suscetível à ocorrência de inundações, acompanhadas por freqüentes acidentes nas áreas de encostas. Segundo avaliação da Prefeitura do Rio de Janeiro, a cidade perde cerca de 4m²/dia da sua cobertura vegetal, o que tende a agravar o problema. Embora mais localizados, [8] os problemas associados às grandes chuvas de verão também são freqüentes e interferem nas atividades normais da RMRJ.

No Vale do Paraíba, na parte paulista da bacia, está assentada uma população de aproximadamente 1.223.000 habitantes, 90% da qual vive em áreas urbanas. A estes números associa-se, também nesse trecho, a precariedade da infra-estrutura de saneamento. Desse total, somente 285.652 (23%) vivem em cidades que dispõem de estações de tratamento de esgotos, que atendem em média a 79% dessa população, com um grau de eficiência médio da ordem de 76%. Dados da CETESB (1993) sobre os des-

---

[6] *EMPLASA*, Programa Emergencial de Controle de Enchentes na RMSP, *1995*.

[7] *Inexistência de sistema de microdrenagem em parte da cidade, grande número de bueiros e travessias obstruídas ou com seção insuficiente, assoreamento dos cursos d'água decorrente do uso e ocupação inadequados do solos nas bacias, obstruções e confinamentos dos cursos d'água por construções erguidas em suas margens ou sobre eles, etc.*

[8] *Áreas de ocorrência mais freqüente. Praça da Bandeira e zona sul da cidade do Rio de Janeiro, áreas de favelas de encostas, Baixada Fluminense e Região Serrana*

pejos líquidos no trecho paulista do Vale do Paraíba demonstram que os maiores problemas estão ligados aos lançamentos provenientes dos municípios onde o nível de tratamento dos esgotos sanitários não ultrapassa 18% de toda a carga gerada. Segundo a mesma CETESB, as fontes industriais, na sua quase totalidade, possuem sistemas de tratamento que têm apresentado boa operação, manutenção e eficácia no tocante à remoção de carga orgânica.

Os estudos desenvolvidos sobre a toxicidade no trecho paulista mostram que algumas fontes possuem elevado potencial de risco. No entanto, o grau de remoção dos mecanismos de controle da poluição atinge aproximadamente 98,3% da carga total. Os dados relativos a emissões atmosféricas e qualidade do ar têm mostrado que as ações desenvolvidas têm alcançado bons resultados. Quanto aos resíduos sólidos, os maiores problemas voltam a apontar para a operação, pelos municípios, dos sistemas de coleta e destino final de lixo doméstico e hospitalar. O lixo industrial representa um risco potencial, à medida que se estima em 58% o volume dos mesmos armazenado nas próprias indústrias. Em resumo, o quadro verificado no trecho paulista sugere que, a despeito do controle relativamente eficaz sobre a contaminação direta do ambiente, permanece um risco constante pela combinação de atividades e resíduos acumulados que envolvem um potencial de acidentes ambientais

No trecho fluminense, o risco ambiental é maior. As ações de controle desenvolvidas pelas agências ambientais (estaduais e municipais, mas sobretudo as primeiras) não asseguram o controle adequado dos impactos da ocupação do Vale.[9] A dependência do estado – e particularmente da RMRJ – em relação ao Paraíba do Sul como manancial de abastecimento agrega uma preocupação extra a esse quadro.

A condição *nodal* da RMPb no âmbito da Região Urbana Global Rio–São Paulo lhe confere uma função de *região-registro*. Ela reúne condições de interferir nas trocas realizadas entre as RMSP e RMRJ. O potencial de risco que se acumulou na região – especialmente aquele associado à presença de um parque industrial em que predominam o setor químico e siderúrgico-metal-mecânico – [10] é considerável. Na verdade, essa influência pode ir mais longe, à medida que ela pode interferir nas trocas realizadas entre o complexo RJ–SP e outras regiões brasileiras e supranacionais. Dentre as razões que apontam nessa dire-

A condição *nodal* da RMPb no âmbito da Região Urbana Global Rio–São Paulo lhe confere uma função de *região-registro*. Ela reúne condições de interferir nas trocas realizadas entre as RMSP e RMRJ. O potencial de risco que se acumulou na região é considerável.

[9] *Uma avaliação feita em 1989 pela FEEMA concluiu que o "rio Paraíba do Sul apresenta como problema mais sério a poluição química causada por despejos industriais, que se constituem em riscos potenciais para os sistemas de abastecimento de água de dez milhões de habitantes do estado do Rio de Janeiro, além de se acumularem na cadeia alimentar e causarem efeitos fisiológicos adversos na fauna aquática... Estudos realizados em peixes do rio Paraíba do Sul revelaram anomalias estruturais e anatômicas, modificações no fígado e presença de tumores, evidenciando impacto adverso significativo, principalmente a jusante de Volta Redonda" [FEEMA, 1989].*

[10] *Os acidentes ocorridos no início da década de 80 com a Paraibuna de Metais (efluentes tóxicos) e a Thyssen (óleo ascarel) são exemplos do que pode voltar a ocorrer. Em ambos os casos houve necessidade de se interromper a captação de água a jusante da RMPb. A limitada capacidade de reservação do sistema CEDAE coloca a população e atividades econômicas localizadas na RMRJ na expectativa de racionamento ou mesmo de falta d'água. Os custos dessa interrupção do ponto de vista dos serviços nunca foram estimados, mas certamente seriam muito altos tanto do ponto de vista econômico como do ponto de vista da saúde pública.*

A legislação sobre as *organizações sociais* projeta possibilidades inexploradas. Arranjos institucionais multilaterais estão sendo implantados para gerenciar interesses comuns de atores públicos e privados, em especial sobre os recursos hídricos.

ção, vale destacar: (i) a forma como se desenvolve a infra-estrutura de transporte que comunica as RMSP e RMRJ entre si e com outros centros econômicos; e (ii) a importância estratégica dos recursos hídricos do rio Paraíba do Sul para a RMRJ.

A RMPb guarda, ainda, uma peculiaridade, pelo fato de constituir uma *região de passagem*. As atividades instaladas no Médio Paraíba realizam trocas (importações e exportações) com as economias dos estados mais desenvolvidos, tanto em termos de produtos quanto de insumos. Essa situação expõe a região não só aos riscos ambientais associados à estrutura produtiva nela instalada, como também aos *riscos importados* sob a forma de contaminantes – eventualmente lançados a montante – e produtos e matéria-prima que transitam nas ferrovias e rodovias, sejam eles destinados ao consumo local ou a outras regiões. À análise do *risco importado* deve-se associar a idéia do *risco exportado* através, por exemplo, do sistema Light-Guandu. Esta, certamente, é uma questão estratégica para a RMRJ e, por via de conseqüência, para a RUG Rio–São Paulo. Este sistema retira do Paraíba do Sul, na altura de Barra do Piraí, cerca de 160 m^3/s, dos quais 47 m^3/s são conduzidos até a estação de tratamento de água responsável pelo abastecimento doméstico de cerca de 80% do consumo realizado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, incluindo a capital e parte da Baixada Fluminense. O restante da água resultante dessa transposição de bacia *engorda* a vazão do rio Guandu, que desemboca na baía de Sepetiba. Há que se considerar, portanto, que acidentes que venham a ocorrer na RMPb – ou mesmo a montante dela – poderão ter reflexos em outras regiões do estado. Este não é um risco remoto, como já ficou evidenciado nos episódios que envolveram a Paraibuna de Metais (Minas Gerais, 1981) e a Thyssen (Rio de Janeiro, 1987).

Estes argumentos recomendam uma preocupação com a gestão dos riscos ambientais presentes na região. Esta se prende não só ao interesse de desenhar um futuro diferente daquele que resultaria da simples projeção das tendências atuais, mas, também, de neutralizar as deseconomias que ela possa gerar para a RUG Rio–São Paulo, em especial para a economia da RMRJ. A falsa contradição entre a gestão regionalizada dos recursos e o fortalecimento do papel dos governos locais representa uma das questões centrais a serem resolvidas. Esta gestão terá de oferecer possibilidades muito diferentes no tocante à articulação dos interesses dos agentes públicos (locais, estaduais e nacionais), da iniciativa privada e da sociedade civil.

Condicionantes Legais

Desde que foi institucionalizada a função de controle ambiental no Brasil, na década de 70, a legislação em que se baseia mantém-se evoluindo dentro de um mesmo modelo. Ela cumpriu seu papel num período em que o conjunto da sociedade (o próprio Estado, as organizações civis e o setor privado) não havia internalizado princípios e tecnologias aplicados ao controle ambiental. Nessa fase foi necessário um esforço *centralizado* – nas poucas equipes técnicas só disponíveis no setor governamental – e *rigoroso* – consolidado numa legislação de caráter coercitivo –, sem o que seria difícil introduzir as mudanças necessárias.

Passados mais de 20 anos, o quadro mudou e deve ser avaliado. As agências ambientais que representaram *centros de excelência* não detêm mais a exclusividade do saber nesse campo. A opinião pública, por meio das organizações não-governamentais, amadureceu e desempenha hoje um papel destacado no debate das questões do meio ambiente urbano. Algumas ONG passaram, inclusive, a desenvolver funções de caráter técnico-executivo. A legislação sobre as *organizações sociais* (Lei Federal nº 9.790/99) projeta amplas possibilidades ainda inexploradas. Novos arranjos institucionais multilaterais estão sendo implantados com o objetivo de gerenciar interesses comuns de atores públicos e privados, em especial sobre os recursos hídricos. Empresas procuram, voluntariamente, desenvolver sistemas de gestão ambiental para se manterem competitivas frente a concorrentes nacionais e estrangeiros. Nesse novo contexto, passa a ser necessário complementar o repertório de instrumentos vigentes, sem que isso implique o descarte de figuras imprescindíveis como as licenças ambientais e as sanções penais tais como previstas na Lei nº 9.605/98. O esforço agora necessário deve-se voltar para a ampliação dos espaços para a gestão consensual e partilhada do uso dos recursos ambientais Nessa perspectiva, são a seguir apresentadas algumas das direções nas quais podem avançar as políticas públicas de fomento da RUG Rio–São Paulo.

Modelo Geral de Controle Ambiental

A ênfase dada às atividades de controle direto da poluição, notadamente via licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente e da fiscalização do seu desempenho, caracteriza o modelo ambiental brasileiro. As demais etapas e instrumentos que compõem a função de *gestão ambiental* são relegadas a uma importância nitidamente secundária. A avaliação das características e qualidade dos meios – por intermédio de dados gerados por outras fontes secundárias, monitoramento com o uso de equipamentos de medição (automáticos ou não), sensores remotos, pesquisas de opinião, percepção e entrevistas com especialistas, etc. – é muitas vezes negligenciada como se pudesse ser considerada acessória, e não essencial. A sistematização e consolidação de dados e diagnósticos – por sistemas de informação geográficos, modelagem, mapeamentos temáticos, etc. – são precárias, esbarrando em um sem-número de dificuldades que vão da falta de séries históricas de dados consistentes à precariedade da infra-estrutura e do material humano disponível – o que espelha, sem dúvida, onde recaem as prioridades em termos da distribuição dos recursos disponíveis. O planejamento e regulação do uso dos recursos – normas de procedimentos, padrões de qualidade, zoneamentos, metas de qualidade, áreas e faixas de proteção, códigos de obras, posturas municipais, legislação fiscal-tributária-creditícia, etc. – têm evoluído quase exclusivamente numa única direção, conforme será discutido adiante.

Assim, a concessão de uso, ou licenciamento ambiental – apoiado pela avaliação de impacto ambiental, licenças prévias, de implantação e operação, alvarás de localização, licenças de obra, outorgas, concessões, etc. –, acaba sendo realizada sobre a base de um conhecimento precário, mal sistematizado, e que se traduz numa regulação incom-

pleta e tendenciosa. Como conseqüência, a avaliação de desempenho das atividades licenciadas – fiscalização, sistemas de autocontrole, auditorias ambientais, instrumentos de penalização, etc. – fica condicionada ao trivial, ou seja, ao exercício não do *poder de polícia*, mas sim a um comportamento *policialesco* que favorece desvios de conduta ética e conspira contra a qualidade do meio ambiente.

Rigidez dos Instrumentos Utilizados

Conforme se depreende do anteriormente exposto, o controle ambiental, tal como é levado a efeito no Brasil desde a década de 70, se enquadra no que se usa denominar de modelo *comando e controle*. Ele é fortemente baseado em regras lineares pouco flexíveis, aplicadas sem que haja muito espaço para a consideração das peculiaridades de cada caso (tipo de atividade, localização específica, capacidade de absorção do meio, capacidade de investimento e custos do controle necessário, etc.). Tal modelo acabou por conferir às agências ambientais um caráter marcadamente policial e impositivo, privilegiando o uso de instrumentos relacionados ao licenciamento e à fiscalização ambientais. A aplicação de sanções por infrações às normas e padrões prevalece sobre a possibilidade de se reconhecerem e estimularem casos em que atividades modificadoras do meio ambiente cumprem ou superam essas disposições.

Como conseqüência, a legislação ambiental é freqüentemente vista como um obstáculo a ser superado no processo de formulação de um projeto público ou privado. As agências ambientais são encaradas como instituições repressoras, usualmente reconhecidas por complicar – ou mesmo obstar – a tramitação de novas iniciativas. Elas dificilmente são vistas como capazes de contribuir para o aperfeiçoamento de propostas de projetos pela incorporação da variável ambiental nas suas fases de concepção básica, planejamento e detalhamento.

Leis de Ordenamento Territorial

Em relação aos procedimentos e critérios de licenciamento ambiental atualmente em uso, pode-se listar, como a seguir, alguns exemplos que ilustram esta argumentação.

- Como parte do procedimento usual de licenciamento, uma agência ambiental analisará um projeto, verificando – e eventualmente refazendo – os cálculos do projetista contratado pelo empreendedor, como se ao Estado competisse uma responsabilidade de co-autor de todos os projetos submetidos a licenciamento. A situação é comparável a uma prefeitura se colocar na obrigação de recalcular os projetos de estrutura de todos os projetos submetidos ao procedimento de licenciamento de obras, desconhecendo o fato de que eles têm autoria reconhecida, responsabilidade técnica definida e órgão de fiscalização do exercício profissional encarregado.
- Será exigido um projeto que se pretenda implantar numa área *virgem* (isenta de poluição) que tenha o mesmo desempenho ambiental (qualidades de efluentes líquidos, emissões atmosféricas, etc.) de uma atividade idêntica que venha a se instalar na cidade de

São Paulo – reconhecidamente uma das opções locacionais mais saturadas do país em termos ambientais. Um outro exemplo na mesma linha: de um empreendimento que se localize às margens do rio Amazonas será exigido o mesmo padrão de efluente que outro instalado às margens de um córrego totalmente poluído. Outra vez chama atenção o fato de se ignorar a nítida diferença entre as respectivas capacidades de absorção dos dois corpos hídricos. Em parte como conseqüência das deficiências dos sistemas de monitoramento ambiental, presume-se que todas as atividades modificadoras tenham de apresentar desempenho semelhante, independentemente da capacidade residual de suporte do meio em que venha a se localizar.

- Impõe-se a uma indústria que tenha um custo de redução por tonelada de SO^2 da ordem de 10 unidades de capital, o mesmo padrão de emissão que outra, sua vizinha, que possa obter o mesmo resultado a um custo de, por exemplo, duas unidades de capital. Dificilmente – para não dizer nunca – será possível fazer com que o processo de licenciamento ambiental considere que seria, tanto ambiental como social e economicamente, mais efetivo pensar em articular as licenças concedidas a essas unidades. Isso permitiria otimizar as possibilidades tecnológicas e econômicas, com os ganhos ambientais desejados e, talvez, com maior racionalidade na aplicação de recursos escassos.
- A uma prefeitura será negada a licença ambiental para implantação de uma estação de tratamento de esgotos que tenha um nível de eficiência da ordem de 80% de remoção da carga orgânica, ainda que isso represente: (i) um ganho enorme, porque a alternativa seria seguir sem tratar sequer 1% da carga lançada *in natura* no corpo receptor; e (ii) a conseqüente inviabilização de investimentos em saneamento, porque a tecnologia que assegure os 95% de remoção de DBO [11] (exigidos pela norma legal vigente) está inacessível para muitas municipalidades, dado o seu custo. [12]

A legislação ambiental é freqüentemente vista como um obstáculo à formulação de um projeto público ou privado. As agências ambientais são encaradas como instituições repressoras, reconhecidas por complicar ou obstar novas iniciativas.

1.3. Condicionantes Político-Institucionais

Dado que os problemas ambientais verificados nas áreas urbanas permeiam os *setores* segundo os quais classicamente se organiza o poder público (transporte, saúde, habitação, obras públicas, limpeza urbana, saneamento, etc.), a solução dos mesmos pode, dependendo do caso, envolver simultaneamente vários destes. Ao mesmo tem-

[11] *Demanda Bioquímica de Oxigênio.*

[12] *Esse exemplo foi baseado num caso real em que uma prefeitura avançara na negociação de um financiamento da Caixa Econômica Federal para a construção de uma estação de tratamento com nível de eficiência estimado em 80%. Para a conclusão da operação de crédito seria necessária a apresentação, dentre outros documentos, da respectiva licença ambiental. Apesar de reconhecer o ganho envolvido, o órgão de controle ambiental se viu frente a um impasse: a norma legal que regula o licenciamento de estações de tratamento de esgotos prescreve um nível de exigência maior (95%). Na ausência da licença, a CEF não poderia concluir a operação de financiamento. Ou seja: porque o ganho ambiental era de apenas (?!) 80% (e não de 95%), permaneceria o esgoto sendo lançando in natura no corpo hídrico. A tecnologia que permitiria cumprir a norma legal era economicamente inviável para a prefeitura, dada sua limitada capacidade de endividamento.*

[13] *Alguns dos argumentos apresentados nesta seção foram extraídos de relatório, elaborado em 1998 para o IPEA, sob o título* Fortalecimento da Gestão Ambiental Urbana.

po, é inevitável que esta solução envolva mais de um nível de governo (União, estado e município), principalmente quando se trata de uma região metropolitana, em especial São Paulo e Rio de Janeiro. Nesse contexto, coordenação entre setores de governo e integração entre ações governamentais de distintos níveis hierárquicos são condições essenciais. Considerando tais premissas, passa-se a indicar os condicionantes institucionais que devem merecer prioridade na elaboração de políticas públicas voltadas para a promoção da RUG Rio–São Paulo.

Descontinuidade Administrativa e Falta de Coordenação

Em 1985 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) – mais tarde Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU) –, aparentando um esforço de coordenação das ações das políticas urbana e ambiental. No entanto, esta proposta só permaneceu até 1989, quando suas atribuições foram redistribuídas por quatro ministérios diferentes. A partir daí segue-se um período de instabilidade institucional, que implica não só a desagregação da política urbana, como também o abandono da tentativa de se integrarem as gestões urbana e ambiental.

Uma breve retrospectiva do quadro institucional do período 1985-1996 mostra uma *efervescência* político-institucional que passa a cobrar o preço da descontinuidade administrativa. Este quadro é mais preocupante se considerado que tais mudanças decorreram, freqüentemente, de (re)arranjos cuja motivação está ligada à esfera mais partidária que política.

1985 – é criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente;
1986 – é extinto o BNH, passando à CEF, vinculada ao Ministério da Fazenda, a atribuição de parte de suas funções;
1987 – é criado o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), e a CEF fica subordinada a esses setores;
1988 – o MHU é transformado no Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES), voltando a CEF a fazer parte do Ministério da Fazenda; o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, que já perdera expressão e poder de influência, passa a estar subordinado ao Ministério do Interior (MINTER);
1989 – a SEMA e outros órgãos vinculados ao MBES passam a subordinar-se ao MINTER, enquanto a EBTU volta para o Ministério dos Transportes; a política de saneamento passa a ser coordenada pelo Ministério da Saúde;
1990 – é criado o Ministério da Ação Social, que incorpora as secretarias nacionais de Habitação e Saneamento, enquanto o tema meio ambiente passa a ser tratado por outra Secretaria (SEMAN/PR), ligada diretamente ao presidente da República. a CEF passa a estar subordinada ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, enquanto o Conselho Curador do FGTS se subordina ao Ministério do Trabalho e Previdência Social;
1992 – a SEMAN/PR é transformada no Ministério do Meio Ambiente (MMA);
1993 – o MMA é transformado no Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal;
1995 – o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal é transformado no Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal;
1995 – é criada a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO);
1996 – o Ministério do Meio Ambiente cria o Centro de Referência em Gestão Ambiental Urbana, implantado na Universidade Livre do Meio Ambiente de Curitiba, em convênio com a unidade de meio ambiente urbano da Secretaria de Coordenação dos Assuntos de Meio Ambiente (SMA/MMA).

Descentralização Fiscal e Redefinição de Papéis

Segundo Rezende (1995), a capacidade de o governo federal financiar o desenvolvimento urbano com recursos do Orçamento Geral da União vem sendo progressivamente reduzida com a descentralização fiscal iniciada em meados dos anos 80 e consagrada pela Constituição de 1988. A desorganização provocada por mal-concebidas reformas na estrutura da administração pública também ajudou a agravar velhos problemas. Daí resultam: (i) a pulverização dos recursos; (ii) a descoordenação da aplicação dos mesmos; (iii) a descontinuidade dos investimentos iniciados ou necessários; e (iv) a inadequação das fontes de financiamento à natureza das atividades a serem financiadas.

Rezende (*op. cit.*) destaca que maiores disponibilidades orçamentárias de estados e municípios constituiriam um fato importante para ampliar o *menu* de opções com respeito a alternativas de política urbana mais adequadas. No seu entender, porém, seria urgente buscar um novo estado de equilíbrio a partir da (re)definição das responsabilidades de cada ente federado que contemple, adicionalmente, novas possibilidades de parceria entre o poder público e o capital privado, no campo do financiamento do desenvolvimento urbano. Não se trata, no entender do autor, de defender a *recentralização* dos recursos. Seria o caso de promover a reunião dos recursos disponíveis por meio da associação de interesses, e não da centralização das fontes de financiamento em uma única esfera de poder. O associativismo seria uma alternativa, tanto ao excesso de centralização, quanto à exagerada dispersão. Ele significaria o estabelecimento de novos arranjos institucionais que viabilizem a cooperação dos três entes federados, arranjos estes que preservem a autonomia de cada um deles e abram espaço para a adoção de novas formas de cooperação entre o poder público e a iniciativa privada, em obediência às tendências do momento.

Reforma do Estado

As reformas estruturais do setor público ainda deixam pendentes dois elementos de importância para a gestão ambiental urbana. Em primeiro lugar, destaca-se a necessidade de uma lei complementar que esclareça os limites de responsabilidades dos três níveis de governo. Esta é uma questão delicada, à medida que duas soluções extremas devem ser evitadas. Por um lado, a situação atual de ampla indefinição é perniciosa, pelo que gera em termos de conflitos de competência e vazios institucionais. Por outro, dada a diversidade de situações que caracterizam os estados e municípios brasileiros, uma definição única certamente acarretará em solução que não cobrirá todos os casos. Em segundo lugar, discute-se o redimensionamento do Estado e sua participação na produção de bens e serviços, particularmente no que se refere à infra-estrutura urbana. Nesse sentido, a redução da presença do setor público e a descentralização político-administrativa sugerem que o novo modelo de gestão ambiental urbana (financiamento incluído) terá por base uma política urbana formulada por uma nova combinação de forças, que envolverá os três níveis de governo – em particular as municipalidades –, a inici-

ativa privada e, em alguma medida, a sociedade civil. Entretanto, é pouco provável que se consiga atrair investimentos privados para áreas nas quais o retorno do capital – e, conseqüentemente, a manutenção da qualidade dos serviços – via tarifas se mostre pouco viável. Não obstante a hipótese de ampliação dos investimentos na provisão de serviços públicos básicos pela incorporação de capitais privados, é evidente que os recursos públicos ainda terão fundamental importância na consecução das políticas de desenvolvimento urbano.

Fragilidade dos Instrumentos para a Gestão Interurbana

A regulamentação dos poderes locais – por intermédio das diferentes constituições e dos mecanismos de fiscalização da União e dos estados – atendeu, invariavelmente, a argumentos que oscilaram – e assim permanecem muitas vezes – entre o alegado despreparo dos governos locais e a transcendência dos problemas em relação aos limites político-administrativos dos municípios. O debate que hoje se trava em torno da busca de um ponto de equilíbrio entre as *autonomias locais* e a *gestão regionalizada* dos recursos ambientais se coloca como questão política essencial, em particular no caso das regiões metropolitanas e outras áreas conurbadas, onde estão concentradas as maiores parcelas de populações, atividades econômicas e, conseqüentemente, de problemas ambientais [Gusmão, 1995].

Não se trata de afirmar que as metrópoles estejam desprovidas totalmente de uma gestão, uma vez que esta nunca deixou de existir. Afinal elas continuam, mal ou bem, a concentrar parte significativa do PIB brasileiro, dispõem de organismos públicos que desenvolvem – de forma eficaz ou não – seus respectivos papéis, os serviços públicos seguem sendo oferecidos – de forma equânime ou não –, etc. As funções de planejamento, antes desenvolvidas pelas entidades metropolitanas, continuam sendo realizadas, embora seja difícil entender em que medida o poder público ainda as desempenha e que parcela é realizada, de fato, pelo setor privado. A falta de coordenação e integração das ações públicas (da União, estados e municípios) conspiram contra a racionalidade, a eficiência e a competitividade. Nas palavras de Dowbor (1991), não há dúvida de que temos recursos insuficientes, mas também não há dúvida de que estes recursos encontram-se, antes de tudo, mal-utilizados – ou mal geridos.

A crise do modelo brasileiro de planejamento metropolitano foi desencadeada por duas razões fundamentais. De um lado, o processo de redemocratização e o concomitante fortalecimento de novos atores sociais que se opunham ao regime.[14] De outro, o estancamento dos investimentos federais que vinham sendo feitos nas regiões

[14] *Vale lembrar que, até 1982, os governadores eram eleitos indiretamente por indicação do partido majoritário nas assembléias legislativas. Os prefeitos das capitais e, portanto, das sedes metropolitanas, foram, até 1982, indicados pelo presidente da República, situação que só se alterou com as eleições de 1985. Os prefeitos dos municípios considerados de segurança nacional, por sua vez, foram também indicados, até 1985, pelo presidente da República.*

metropolitanas como lugares estratégicos e que permitiam manter um mínimo de atividades por parte das entidades metropolitanas. O desmonte dos organismos federais atuantes no desenvolvimento urbano foi uma espécie de *pá de cal* no modelo federal de planejamento metropolitano. Do ponto de vista institucional, nenhuma das entidades metropolitanas criadas na década de 70 era integrada por conselhos com representação da sociedade civil. Todas elas, sem exceção, vinculavam-se politicamente ao executivo estadual e assumiam, de fato, o papel de braço político-institucional dos governadores nas respectivas capitais de estado. Os municípios integrantes dessas regiões viam-se sub-representados, por mecanismos jurídicos que punham nas mãos dos governadores o poder decisório. Além das pressões advindas dos executivos estaduais, os interesses setoriais acabaram por prevalecer sobre uma concepção de gestão pública que levasse em conta conteúdos espacializados da organização social das áreas metropolitanas [IBAM, 1995a].

A crise do modelo de planejamento metropolitano foi desencadeada por duas razões: o processo de redemocratização e o fortalecimento de novos atores sociais; e o estancamento dos investimentos federais que vinham sendo feitos nas regiões metropolitanas.

A revisão do modelo político-institucional da gestão intermunicipal é condição necessária para a manutenção/ampliação da competitividade da economia urbana, e envolve a coordenação das ações desenvolvidas pelos agentes públicos e privados como questão central. Do ponto de vista ambiental, a gestão urbana e interurbana deve priorizar o uso do solo e demais recursos ambientais, assim como a organização dos serviços de interesse comum, e ainda uma pauta de investimentos objetivando a recuperação dos indicadores de qualidade ambiental. O surgimento da figura dos comitês de Bacia Hidrográfica e das agências de Água sugerem, em relação a esse recurso, uma tentativa de avanço que merece ser avaliada com atenção. Os avanços até aqui alcançados ainda não produzem efeitos visíveis, já que a *pedra de toque*, representada pelas figuras da *outorga* e da *cobrança pelo uso* do recurso, ainda não está regulamentada. No futuro próximo espera-se que a combinação do valor econômico atribuído ao recurso e à forma colegiada/multilateral da sua gestão seja capaz de produzir ganhos sensivelmente maiores que os produzidos anteriormente.

II. Conclusões

As tendências do processo de reestruturação econômica da RUG são a base da definição de prioridade para as políticas de formação de sua "candidatura" a cidade mundial. Vistas na perspectiva dos impactos ambientais que determinam, os vetores dessa reestruturação sugerem uma maior preocupação em relação à economia fluminense. A ampliação da capacidade instalada do parque industrial fluminense, bem como a sua diversificação, apontam para tipologias com potencial de risco ambiental elevado, em especial nos casos da produção de petróleo, do setor químico e petroquímico, e ainda do complexo metal-mecânico-siderúrgico. O caso do Rio de Janeiro envolve uma questão sempre delicada, qual seja, o convívio entre um perfil industrial de potencial poluidor elevado e uma atividade turística, que tende a compor uma parte cada vez mais expressiva do PIB estadual. As regiões do Médio Paraíba, Serrana, Litoral Sul, Metropolitana e dos Lagos, que representam 66% da área total do estado, concentram 93% da população, 92% das empresas industriais e 94% dos estabelecimentos de serviços. Essas regiões

concentram, simultaneamente: (i) oportunidades e atrativos para a produção industrial e a atividade turística; e (ii) carências extremas em matéria de infra-estrutura urbana, com destaque para o saneamento.

No caso de São Paulo, o quadro geral é setorialmente diferente. A desconcentração do parque industrial paulista pode gerar ganhos, no seu desempenho ambiental, à medida que determine um concomitante processo de modernização das unidades produtivas envolvidas. Por outro lado, a especialização do núcleo metropolitano nas funções de comando e coordenação – amplamente identificadas com as atividades do setor financeiro e serviços avançados – pode vir a contribuir para a redução dos níveis de contaminação hoje verificados. Entretanto, essa tendência não altera as raízes dos problemas da poluição das águas e da atmosfera. Não há como supor, a curto prazo, uma redução dos lançamentos de esgotos domésticos e resíduos sólidos nos corpos hídricos Da mesma forma – e no mesmo curto prazo –, não se espera que haja uma ampliação, imediata e significativa, da oferta de transporte de massa sobre trilhos, ou a redução do movimento de cargas Esses dois condicionantes certamente estão no topo da agenda ambiental em todas as RM brasileiras.

Prioridades Ambientais

Qualidade ambiental – Os problemas de qualidade ambiental a destacar têm óbvias relações com preferências locacionais e questões de saúde pública. Dizem respeito, portanto, à produtividade e competitividade. Não há dúvida de que os serviços de saneamento (água, esgoto, lixo, drenagem e vetores) devem ocupar lugar de destaque em qualquer agenda de trabalho. Esta prioridade é reconhecida de forma quase consensual. As dificuldades estão ligadas à superação dos problemas para o financiamento e gerenciamento desses serviços. A viabilização de recursos para financiamento, a definição clara de competências e os mecanismos de gestão no plano regional (intermunicipal) são as questões centrais a resolver.

Aos investimentos para ampliar a prestação de serviços somam-se questões operacionais e de gestão a serem superadas. Dois exemplos ilustrativos: (i) o índice médio de perdas do sistema de abastecimento de água no Brasil é de 45%, contra 29% no Chile e 12% nos EUA; e (ii) a urbanização das áreas de mananciais coloca em risco recursos essenciais para os sistemas de abastecimento de água metropolitanos, como, por exemplo, no caso do Sistema Guarapiranga,[15] na RMSP.

No que diz respeito ao ar, é indiscutível que a ampliação dos serviços de transporte de massa terá um impacto significativo sobre os indicadores de qualidade atuais. Entretanto, o quadro não á assim tão simples. Primeiro, pela falta de uma razão-motora que viabilize o financiamento dessa ampliação. Segundo, porque existem situações em que

[15] *Este sistema tem uma vazão de 12,1m³/s, o que corresponde a 20,79% do abastecimento da RMSP. Sua contribuição só é menor do que o da Cantareira, que tem uma capacidade de 33m³/s, respondendo por 56,7% do abastecimento da mesma RM.*

as fontes fixas também têm de ser melhor avaliadas e controladas. O tratamento dado às áreas críticas de poluição do ar (com destaque para as RM de São Paulo e Rio de Janeiro, assim como as áreas de influência de Cubatão e Volta Redonda) deve incluir a avaliação do custo-efetividade de programas de vigilância e controle. Qualquer destes implica possibilidades de custos e ganhos – para os agentes econômicos e para a sociedade – que precisam ser dimensionados, como parte do processo de definição de estratégias e prioridades. A acirrada disputa por oportunidades escassas, combinada com a necessidade de otimizar a aplicação de recursos (públicos e privados) também escassos, recomenda que não se trabalhe com base no *achismo*. A experiência acumulada, tanto em nível nacional como internacional, indica a negociação de prioridades e metas de qualidade do ar como condição para se chegar a resultados mais sintonizados com um quadro de mudança como o atual.

Modelo de controle ambiental – É necessário rever algumas características do modelo de controle ambiental. Como já mencionado, é preciso dispor de séries históricas de dados consistentes e seguros. Também os procedimentos e critérios dos sistemas de licenciamento ambiental têm de passar por uma modernização. É preciso promover mudanças que permitam lidar com a diversidade de situações em que se encontram tanto os corpos receptores como as atividades modificadoras do meio ambiente. Isso é possível combinando – de forma mais sistêmica – os recursos do modelo *comando e controle*[16] com outros mecanismos ainda de uso episódico, tais como: (i) gestão por bacias (hídricas ou aéreas); (ii) instrumentos de caráter econômico (como a taxação específica); e (iii) procedimentos de reconhecimento/estímulo ao desempenho ambiental acima do padrão (como os selos verdes).

Gestão por bacias – A ampliação dos arranjos institucionais multilaterais de gestão torna mais fácil a coordenação e integração das ações desenvolvidas pelo poder público (federal, estadual e local, por meio dos seus diferentes setores temáticos), pelo setor privado e pela sociedade civil.

A gestão ambiental por bacias – territórios que não se limitam a limites político-administrativos – encontra precedentes nacionais em experiências como: (i) os *consórcios intermunicipais* – o ABC Paulista é um exemplo; (ii) os *comitês de bacias hidrográficas* (ver o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, de São Paulo, e o CEIVAP, no caso do Paraíba do Sul); e (iii) as *agências multilaterais de desenvolvimento* – o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro pode ser incluído nesse caso. No tocante aos interesses envolvidos na gestão do Vale do Rio Paraíba, destaca-se a importância da integração entre os seus municípios, o que pode ocorrer dentro do CEIVAP, resultando no fortalecimento deste e de seus subcomitês e câmaras técnicas.

Aos investimentos para ampliar a prestação de serviços somam-se questões operacionais e de gestão a serem superadas, como o índice médio de perdas do sistema de abastecimento de água, que no Brasil é de 45%, contra 29% no Chile e 12% nos EUA.

[16] *Nesta categoria podem ser incluídos instrumentos como as leis de zoneamento, os padrões de lançamentos/emissões por parâmetro ou fonte, sanções administrativas e penais previstas na legislação, etc*

A regulamentação da cobrança pelo uso da água – o que pode, por analogia, abrir um precedente para o caso da gestão dos demais recursos ambientais – exerce papel central em relação à gestão das bacias hidrográficas. Sem a possibilidade de gerar e gerir recursos próprios, os comitês de bacia permanecerão de *mãos atadas*. Não alcançarão resultados concretos, o que desmotivará e desmobilizará seus membros. A conseqüência inevitável seria o esvaziamento do CEIVAP, como fórum privilegiado para o tratamento de interesses comuns da bacia e, por conseqüência, da RUG Rio–São Paulo. Como já ocorreu em outros casos, os participantes de gestões colegiadas se afastam a partir do momento que não realizam as soluções para os problemas que os une.

Finalmente, um rápido comentário ainda em relação à bacia do Paraíba do Sul. Chama atenção a posição única em que se encontra a região do Médio Paraíba. Ela carece de um tratamento especial pela combinação de três fatores: (i) porque abriga um complexo industrial de alto potencial de risco; (ii) porque se localiza justo a montante da tomada d'água da RMRJ; e (iii) pela tendência de ampliação da sua importância relativa dentro da economia da RUG Rio–São Paulo. Sua importância como uma possível *região-registro* pesou, por exemplo, na localização, em Resende (RJ), da sede do CEIVAP.

O Financiamento das Cidades Mundiais Brasileiras

Fernando Rezende
Professor da Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas.

Maria da Conceição Silva
Consultora.

SUMÁRIO

I Introdução
II Mudanças na Estrutura Produtiva e suas Implicações para o Financiamento das Cidades
III As Finanças Metropolitanas em Período Recente
IV Experiências Recentes de Cidades na Superação de Crises Econômicas e Financeiras
V Restrições e Perspectivas ao Financiamento das Grandes Cidades Brasileiras
VI Em Busca de Soluções: É Possível Substituir o Antagonismo pela Cooperação?

1. Introdução

A globalização – ou seja, a integração internacional dos mercados financeiros de bens e serviços – traz em seu bojo grandes oportunidades e desafios, não apenas para o setor privado, como também para o setor público. Ao setor público, via planejamento e formulação de estratégias, caberá a liderança do processo de transformação que ocorre nos centros urbanos. As cidades que forem capazes de se beneficiar do processo da globalização se desenvolverão rapidamente; aquelas que não se prepararem para a nova ordem internacional, fundamentada na eficiência e na competitividade, não conseguirão atingir o *status* de cidades mundiais, muito embora apresentem potencialidades para tal. É o caso do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Essas cidades, bem como as grandes cidades brasileiras, enfrentam um sério desequilíbrio: acumulam problemas em níveis e a um ritmo incompatíveis com os meios de que dispõem para resolvê-los. O crescente hiato entre necessidades e recursos é ponto nevrálgico para o sucesso de iniciativas voltadas para consolidar a posição das duas mais importantes cidades brasileiras no fechado círculo das cidades mundiais. O corolário dessa situação é um injustificável paradoxo: as grandes cidades apresentam maior dependência dos governos estaduais e federal, com respeito à provisão de serviços urbanos e sociais, do que as cidades de pequeno e médio portes.

Os problemas das grandes cidades não se resumem às tradicionais demandas da população urbana por serviços públicos coletivos nos campos do transporte, do saneamento e da iluminação; também alcançam a necessidade de lidar com o congestionamento do trânsito; a poluição, a criminalidade; a coleta, o tratamento e a disposição adequada de volumes elevados de resíduos de toda a sorte, cujas escala e complexidade não comportam opções por tecnologias simplificadas. A esses problemas soma-se, ainda, a pressão das demandas da população de baixa renda, que acorre em números crescentes para as cidades metropolitanas, por maior atenção dos poderes públicos para as carências de educação, saúde e moradia que acumulam.

Contrastando com o vulto dos problemas que enfrentam, as grandes cidades brasileiras dispõem de recursos claramente insuficientes. Embora tenham feito notável esforço para melhorar a arrecadação dos impostos atribuídos à sua competência pela Constituição Federal de 1988, os recursos daí advindos não são suficientes para responder por parte preponderante de seus minguados orçamentos. O recurso a modalidades de financiamento baseadas na participação direta dos usuários no custeio de serviços indispensáveis à vida urbana, como a iluminação pública e a conservação de vias urbanas, sofre as restrições impostas pela Constituição à cobrança de taxas, se os serviços prestados não são individualizados e divisíveis.

Ver Dowall (1999)

Ao contrário do sucedido com as receitas, os gastos continuaram sendo fortemente pressionados, não apenas pelo crescimento populacional e aumento das desigualdades, mas também pelo efeito da política macroeconômica. A sustentação em níveis elevados da taxa de juros desde o início desta década fez com que as despesas com o serviço da dívida pública, que cresceram em linha com a insuficiência da poupança municipal para financiar os investimentos necessários, assumissem uma parcela crescente das receitas orçamentárias. Mais recentemente, a estabilidade monetária alcançada com a adoção do real inibiu o ajuste das contas municipais pela corrosão inflacionária dos salários do funcionalismo e dos serviços contratados. Em conseqüência, a capacidade de investimento praticamente desapareceu nos anos mais recentes, após haver se beneficiado inicialmente com a reforma fiscal de 1988. Não surpreende, portanto, que o endividamento tenha ocupado uma posição cada vez mais destacada na composição dos orçamentos municipais nas grandes cidades brasileiras.

O crescente hiato entre necessidades e recursos é ponto neurálgico para o sucesso de iniciativas voltadas para consolidar a posição das duas mais importantes cidades brasileiras no fechado círculo das cidades mundiais.

Os casos de São Paulo e Rio de Janeiro, cujas perspectivas de ampliação do papel que já desempenham no fechado círculo das cidades mundiais dependem de um renovado esforço de resolução dos enormes problemas que acumulam, revelam com dramaticidade o descompasso apontado. Conforme se demonstra a seguir, não só a situação atual é claramente insatisfatória, do ponto de vista das finanças municipais, como as perspectivas futuras tampouco são favoráveis em face das transformações esperadas nas suas estruturas produtivas. Isso faz que a necessidade de se repensar o financiamento dessas cidades seja crucial para o seu futuro. O objeto deste capítulo é exatamente contribuir para este objetivo.

Após esta introdução, serão discutidas na seção II as mudanças na estrutura produtiva decorrentes da globalização e suas implicações para o financiamento das cidades. Uma análise das finanças das regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo é apresentada na seção III. Em seguida, na seção IV, são apresentados estudos de casos de cidades que, após passarem por crises, conseguiram se erguer econômica e financeiramente. A seção V analisa as restrições impostas ao financiamento das grandes cidades brasileiras, e a seção VI explora, a título de conclusão, sugestões para resolver os problemas apontados.

II. Mudanças na Estrutura Produtiva e suas Implicações para o Financiamento das Cidades

As mudanças esperadas na estrutura produtiva das cidades do Rio de Janeiro e São Paulo nos próximos dez anos exigirão serviços públicos e semipúblicos cada vez mais sofisticados. Segurança, transportes, comunicações, turismo, lazer, saneamento, saúde, educação e proteção ao meio ambiente terão de se equiparar aos serviços providos pelas cidades do Primeiro Mundo. Para atender a essa demanda, os governantes dessas cidades terão de enfrentar um grande desafio, ou seja, obter recursos financeiros e autonomia para gerenciar seu próprio desenvolvimento, em face das atuais restrições impostas às municipalidades brasileiras.

Exigências de Serviços Urbanos Decorrentes da Nova Estrutura Produtiva

A estrutura produtiva de uma cidade mundial demanda, além dos serviços normalmente providos por qualquer cidade de grande porte, serviços específicos às empresas, destacando-se os serviços jurídicos, contábeis, financeiros, de seguros, imobiliários, de engenharia, publicitários e de consultoria em geral.[2]

Os fatores que tradicionalmente contavam para o desenvolvimento das cidades industriais – grandes espaços para a instalação dos estabelecimentos fabris, acessibilidade a meios de transporte para recebimento de insumos e distribuição das mercadorias produzidas, concentração de mão-de-obra nas proximidades das fábricas – já não têm o mesmo peso na determinação das condições que favorecem a concentração das atividades que compõem os ramos mais dinâmicos dos modernos serviços. Para a atração dessas atividades, que abrangem serviços financeiros, comerciais, de consultoria técnica, assistência jurídica e demais necessidades de apoio ao funcionamento da economia global, a infra-estrutura de comunicações é mais importante do que a disponibilidade de vias apropriadas à circulação física de mercadorias; edifícios inteligentes abrigam, em pouco espaço, atividades cujo valor adicionado supera o de muitas plantas industriais; a disponibilidade de profissiona s altamente qualificados, com perfeito domínio de idiomas estrangeiros, é mais relevante do que a existência de grandes contingentes de mão-de-obra industrial.

Serviços modernos movimentam enormes somas de dinheiro, empregam pessoas bem-remuneradas e alteram o padrão de consumo na direção de bens mais sofisticados, serviços pessoais, cultura e lazer. Tudo isso requer segurança, limpeza e menor desigualdade social, quesitos em que as grandes cidades brasileiras não mereceriam, hoje, avaliação muito boa em um júri internacional – a recente derrota do Rio de Janeiro na disputa por sediar as Olimpíadas do ano 2000 é um bom exemplo.

Em praticamente todos os principais problemas que precisam ser enfrentados para aumentar as chances de São Paulo e Rio de Janeiro na corrida para a permanência em posição destacada na rede de cidades mundiais, as soluções passam por uma revisão profunda dos mecanismos financeiros e institucionais hoje utilizados para atuar sobre eles. As causas do aumento da criminalidade ligam-se cada vez mais a problemas que se situam na esfera federal, como o tráfico de drogas, o contrabando de armas e a lavagem de dinheiro, enquanto a responsabilidade pela segurança pública é dos governos estaduais e o cidadão sente-se cada vez mais desprotegido – apesar de os municípios terem adotado iniciativas para reforçar a guarda municipal.

Na área do saneamento, as empresas estaduais se mostraram incapazes de lidar

---

[2] *Segundo Sassen (1998), capítulo 4, a prestação desses serviços aumentou significativamente nas três últimas décadas. Nos Estados Unidos, por exemplo, o emprego nesses setores passou de 6.298 pessoas em 1970 para 16.350 em 1991, um aumento de 160%, enquanto o emprego total aumentou apenas 52%. No Japão, entre 1970 e 1990, os aumentos foram, respectivamente, de 136% e 14%.*

com o problema na dimensão metropolitana, principalmente no que se refere ao esgotamento sanitário. Não só o virtual desaparecimento das fontes de financiamento sustentadas na poupança compulsória oriunda do FGTS explicam a não-realização dos vultosos investimentos necessários nessa área, como também a ineficiência gerencial e os interesses políticos contribuíram para o deplorável estado que hoje se verifica, principalmente, na periferia das duas grandes cidades. Por seu turno, a incapacidade até agora demonstrada para lidar com o problema do lixo na sua dimensão metropolitana cria conflitos intermunicipais e aumenta o ônus financeiro e ambiental da ausência de cooperação. A privatização das empresas de saneamento, embora justificada pela ineficiência das empresas estatais, não eximirá o Estado da responsabilidade pelo desenho de novas formas de intervenção para lidar com os graves problemas sociais e ambientais aí envolvidos.

À medida que as transformações demográficas concentram no espaço metropolitano populações de baixa renda, que precisam ser assistidas nas suas demandas por educação, saúde e moradia, o combate às desigualdades sociais não será efetivo se feito de forma desarticulada. Embora os municípios metropolitanos possam assumir integralmente a responsabilidade pela gestão dos serviços postos à disposição dos mais pobres, a coordenação das decisões de investimento e mobilização conjunta dos recursos financeiros federais, estaduais e municipais é indispensável para que se aumentem as chances de êxito.

As disparidades intrametropolitanas agravam o problema. A concentração de grande parte da pobreza nos municípios que circundam a capital desloca boa parte das demandas das populações desses municípios, principalmente as que se referem a serviços sociais – educação e saúde – para o centro metropolitano, dada a deficiência das condições de atendimento nas áreas mais pobres da metrópole. O problema é maior no Rio de Janeiro, onde as diferenças de receitas municipais *per capita* são mais acentuadas. Enquanto a cidade do Rio de Janeiro apresentava um orçamento de 490 reais por habitante em 1996, os principais municípios vizinhos não ultrapassavam a marca dos 150 para cada cidadão. Na área metropolitana de São Paulo, os municípios periféricos, por terem forte base industrial, são mais bem-dotados financeiramente.

Serviços modernos movimentam enormes somas de dinheiro, empregam pessoas bem-remuneradas e alteram o padrão de consumo na direção de bens mais sofisticados, serviços pessoais, cultura e lazer. Mas tudo isso requer segurança, limpeza e menor desigualdade social.

A pressão sobre os municípios cresce à medida que o crescimento urbano é acompanhado de maiores desigualdades e pobreza. Com o avanço das propostas de reforma do Estado e da administração pública, as responsabilidades do poder público deslocam-se progressivamente para o atendimento das necessidades da população desassistida e das conseqüências geradas pela ampliação das disparidades entre ricos e pobres. Educação, saúde, transporte, habitação e saneamento assumem o topo das prioridades no que concerne às medidas necessárias para combater a exclusão social. Precárias condições sociais também contribuem para agravar os problemas da criminalidade e da degradação ambiental, áreas em que a responsabilidade pública é predominante. A concentração de problemas na esfera local amplia o descompasso entre necessidades e recursos, ampliando o risco de insucesso das intenções de atração de atividades que se concentram nas cidades mundiais.

A possibilidade de a incapacidade financeira das grandes cidades, em particular do

Rio de Janeiro e de São Paulo, ser superada por maior cooperação dos governos locais com os governos estaduais e com a União é muito difícil no quadro atual das relações intergovernamentais na Federação brasileira: por um lado, as grandes cidades são discriminadas no regime constitucional de transferências tributárias, conforme se mencionou; por outro, o acesso a recursos não regulados constitucionalmente padece de alto grau de insegurança e instabilidade.

A insegurança e a instabilidade manifestam-se de várias maneiras. Freqüentes mudanças na legislação estadual que regula o repasse da quarta parte da parcela do ICMS a ser entregue aos municípios têm reduzido, sistematicamente, o coeficiente atribuído aos municípios das capitais estaduais, sob o argumento de constituir política redistributiva. A aplicação direta de recursos administrados por órgãos federais ou estaduais nesses municípios depende das relações políticas do momento, assim como o acesso aos respectivos orçamentos Normas rigorosas de endividamento estabelecem limites ao crédito, mas não impedem excepcionalidades quando julgado conveniente.

Em todas as áreas que constituem os grandes problemas das megacidades brasileiras, o controle federal sobre as fontes de financiamento acentua a instabilidade, em face das mutantes relações políticas e da fragilidade das bases partidárias.

Um aspecto que aumenta o potencial de conflito nas regiões metropolitanas é a sua importância no conjunto do estado. No Rio de Janeiro, a área metropolitana responde por 85% do PIB estadual, detém 76% da população e abriga 75% dos votos. Essa concentração é menor em São Paulo, embora também seja expressiva: naquele estado, a região metropolitana gera 53% do PIB estadual e concentra 49% da população e dos eleitores. Nessas condições, a competição entre governadores e prefeitos por maior influência cria situações adversas para a estabilidade das decisões e para a integração dos serviços e dos investimentos na escala metropolitana.

Se governadores e prefeitos não pertencem à mesma coalizão político-partidária, o que ocorre com freqüência, a intervenção de ambos no espaço metropolitano não se orienta na perspectiva de maior integração. Como ambos dependem, para ampliar seus espaços de atuação, do acesso a recursos controlados pelo governo federal, o pêndulo que indica quem detém maior influência em um determinado momento oscila em função do relacionamento de cada um com a União Nesse contexto, os interesses locais serão melhor servidos se ambos, o município e o estado, forem governados pela mesma base de sustentação política do governo federal. O caso oposto aconteceria se o poder municipal confrontar simultaneamente os poderes estadual e federal, pois, neste caso, a possibilidade de corte do acesso a fundos administrados por ambos é grande. Das outras duas combinações possíveis, a melhor para o município é o alinhamento com o governo federal, pois este é quem controla a maioria dos recursos que podem ser pleiteados.

Em todas as áreas que constituem os grandes problemas das megacidades brasileiras, o controle federal sobre as fontes de financiamento existentes é outro fator que acentua a instabilidade mencionada, em face das mutantes relações políticas e da fragilidade das bases partidárias. Conjugada com a indefinição de atribuições que caracteriza a Federação brasileira, essa instabilidade é o principal problema que precisa ser equacionado para melhorar as condições de financiamento e as perspectivas de redução das graves carências que afetam a capacidade de essas cidades atraírem as atividades que se desenvolvem na escala global.

Mudanças na Estrutura Produtiva e seu Impacto nas Receitas Municipais

A transformação de uma economia de base industrial em uma economia apoiada na prestação de serviços trará repercussões importantes para o orçamento municipal se mantida a atual repartição das competências tributárias previstas na Constituição. Como se sabe da experiência das principais cidades mundiais, os serviços financeiros e de comunicações passam a representar papel cada vez mais importante na economia local à medida que as cidades evoluem na hierarquia das cidades mundiais. Assim, boa parte dos serviços ficará fora do campo de aplicação do ISS municipal, levando o crescimento da sua receita a não acompanhar o dinamismo da economia.

De acordo com as regras vigentes, os serviços financeiros estão na competência tributária da União (IOF e CPMF) e os serviços de comunicações são tributados pelos estados (ICMS). A lista dos serviços tributados pelos municípios data de 1989, e, apesar das recentes tentativas de modificação, ainda não foi devidamente atualizada. Isso tem provocado inúmeros conflitos entre as administrações tributárias de estados e municípios, pois o avanço da multimídia e a crescente integração de serviços às mercadorias contribuem para a menor nitidez das fronteiras que delimitam o campo de incidência dos tributos que cabe a cada um deles arrecadar

Do que os municípios hoje arrecadam com o ISS, as parcelas mais importantes provêm de apenas três setores: construção civil (10%), serviços prestados às empresas (35%) e margens de transporte (8%). Essas atividades responderam em 1997 por mais da metade do montante arrecadado com esse imposto no país.[3] Comparado com a arrecadação federal do IOF e do imposto de renda sobre ganhos em aplicações financeiras, o total do ISS arrecadado pelos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro não alcançou um quarto do que as atividades financeiras recolheram à Receita Federal em 1996.[4] Com respeito aos governos estaduais, apenas o que o estado do Rio de Janeiro arrecadou do imposto sobre os serviços de comunicação representou 68% de tudo o que o município em questão recebeu dos demais serviços por ele tributados.[5]

Na perspectiva das cidades mundiais, a base tributária dos municípios tende a encolher com relação ao universo das atividades terciárias que buscam, nessas cidades, condições mais propícias para o seu desenvolvimento. A esse encolhimento soma-se maior dificuldade para cobrar o imposto dos serviços que crescem na esteira das atividades predominantes, como os de caráter pessoal, cuja maior dispersão exige fiscalização mais atuante e eficiente. Vale a pena notar que a atual concentração da receita do ISS nas atividades aqui destacadas também reflete a participação mais elevada de setores que apresentam maior facilidade de controle e arrecadação.

Informações extraídas de IBGE/DPE/DECNA (1998)

[4] *Dados do MF/Secretaria da Receita Federal e Banco Central.*

Dados extraídos de Governo do Estado do Rio de Janeiro/ IDE (1999) e MF/STN (1998)

É útil comparar a estrutura da receita de uma cidade mundial de primeira ordem, como Nova Iorque, com a das duas cidades brasileiras que almejam essa classificação (a comparação é apresentada na tabela 1). A concentração de atividades que geram, direta e indiretamente, ocupações e aplicações que concorrem para elevados níveis de renda familiar de uma parcela importante de sua população faz com que a tributação da renda e da propriedade apresentem posição predominante no total dos impostos que compõem o orçamento da cidade de Nova Iorque (43% das receitas correntes programadas para 1999), sendo que a participação do imposto municipal sobre vendas foi de apenas 9%.

Considerando apenas os quatro impostos mais importantes da cidade de Nova Iorque – sobre a propriedade, sobre a renda pessoal, sobre a renda das empresas e sobre vendas –, constata-se que o imposto sobre a propriedade, que, em 1970, representava 68% do total da receita desses quatro tributos, caiu gradativamente ao longo dos anos, chegando a representar 51% em 1994 e 42% em 1999.[6]

No Brasil, os municípios não têm competência para tributar a renda de seus residentes diretamente, mas participam do produto da arrecadação federal desse tributo por meio do imposto de renda na fonte sobre rendimentos por eles pagos e via Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a que se referem os artigos 158 e 159 da Constituição Federal de 1988. Conforme o dispositivo constitucional, 22,5% do que a União arrecada com o imposto de renda é entregue aos municípios por meio do FPM, de acordo com critérios estabelecidos na própria Constituição e em lei complementar. Estimativas a partir da arrecadação do IPI e do imposto de renda em 1996 revelam que 5.908 milhões de reais provenientes do imposto pago pelos brasileiros sobre os rendimentos recebidos naquele ano foram repartidos entre os quase cinco mil municípios existentes, um montante equivalente a 56,5% de tudo o que se arrecadou de tributos municipais em todo o país naquele ano. No entanto, as 27 capitais receberam apenas 591 milhões de reais por conta de sua participação na receita do imposto de renda, representando 10% dos impostos municipais que arrecadam. As parcelas entregues ao Rio de Janeiro e a São Paulo, somadas, ficaram somente em 1% da soma dos impostos que ambos arrecadam (ver tabela 2).

A parcela irrisória que as duas maiores cidades brasileiras recebem à conta do imposto de renda resulta de critérios redistributivos inseridos na fórmula de rateio dos fundos municipais. Além de as capitais ficarem com apenas 10% do FPM, a repartição dessa parcela entre elas segue o mesmo critério utilizado para se distribuir o fundo dos estados, isto é, a cota de cada uma é estabelecida na razão direta da população e na inversa da renda *per capita*. Como não há estatísticas oficialmente reconhecidas para a renda *per capita* dos municípios, aplica-se a renda *per capita* do estado como representativa dessa variável para a capital, o que acarreta, obviamente, importantes distorções.

Com respeito à participação dos municípios nos impostos que incidem sobre o con-

[6] *Ver Haughwout (1996) e Giuliani & Harding (1999).*

Tabela 1

Estrutura da Receita Corrente das Cidades de Nova Iorque, Rio de Janeiro e São Paulo

(Em %)

RECEITAS	NOVA IORQUE 1999 (a)	RIO DE JANEIRO 1996	SÃO PAULO 1996
Total das receitas correntes	100,0	100,0	100,0
Imp. s/a propriedade (b)	22,2	18,1	15,6
Imp. s/a renda (c)	20,8	0,0	0,0
Imp. s/ vendas (d)	9,0	27,0	22,8
Outras receitas correntes	16,0	20,2	22,0
Receitas de transferências:			
FPM_{IR}	0,0	0,7	0,2
Demais	32,0	34,0	39,4

Fonte: Giuliani and Harding (1999); MF/STN (1998).

Notas: a) Programado

b) NY inclui: *real property tax + real property transfer tax*; RJ e SP incluem: IPTU + ITBI.

c) NY inclui: *personal income tax + general corporation tax + banking corporation tax + unincorporated business tax.*

d) NY inclui: *sales and use tax*; RJ e SP incluem: ISS + IVVC.

Tabela 2

Receita Tributária e FPM dos municípios brasileiros, 1996

(*) (Em R$ milhões)

MUNICÍPIOS	REC. TRIB. A	FPM B	FPM_R* C	D = C/A Em %
Municípios: 4.631	10.465	8.440	5.908	56,5
Capitais: 27	5.938	844	591	10,0
Rio de Janeiro	1.245	31	22	1,8
São Paulo	2.615	23	16	0,6
Rio + São Paulo	3.860	54	38	1,0

Fonte: MF/STN (1998)

(*) Estimado com base na arrecadação do IR e IPI em 1996.

sumo de mercadorias e serviços, a situação vigente também não é a mais favorável na perspectiva das cidades mundiais. Os principais impostos brasileiros que oneram de forma indireta o consumo são arrecadados na fase de produção, como o IPI e o ICMS – apenas uma pequena parcela do ICMS é arrecadada no varejo. O próprio imposto municipal sobre a prestação de serviços, como vimos, concentra-se em serviços incorporados ao processo produtivo e não nos que se dirigem ao consumidor final. A médio e longo prazos, essa situação não favorecerá as grandes cidades em geral e as cidades mundiais em particular, as quais, vindo a ser mais grandes centros de consumo do que grandes centros de produção física de mercadorias e serviços, se beneficiariam mais da ligação direta de sua receita de impostos sobre o consumo local.

Ainda que, por motivos distintos, o recurso ao endividamento seja um traço co-

mum no Brasil, o crescimento da dívida nas cidades em questão decorre da enorme dependência financeira e do efeito de decisões que escapam ao controle local, como os níveis elevados dos juros sobre o crescimento da dívida. No caso de Nova Iorque, o endividamento resultou de um generoso plano de benefícios sociais que acarretou uma crise financeira sem precedentes na história daquela cidade. Embora o problema seja semelhante, a forma encontrada para solucioná-lo é totalmente diferente. Conforme nos ensina a análise das medidas adotadas em Nova Iorque para reverter o desequilíbrio fiscal, a criação de um órgão independente para controlar o endividamento e impedir costumeiros abusos foi a maneira de superar a crise dos anos 70 e dar condições ao município para cuidar dos problemas daquela cidade. No Brasil, o socorro do governo federal é sempre aguardado quando a dívida pública municipal torna-se claramente inadministrável, o que não contribui para uma saudável mudança de comportamento.

Além da tributação, o endividamento municipal também encontra novos limites. O papel estratégico que o equilíbrio das contas públicas detém, com respeito ao grau de confiança dos investidores estrangeiros no país, torna a austeridade fiscal um requisito obrigatório para a estabilidade macroeconômica e a sustentabilidade do crescimento. Assim, a tradição brasileira de assunção, pelo governo federal, de dívidas de estados e municípios não se coaduna com as novas exigências da economia global. O controle do endividamento passa a ser obrigação de todos e não apenas da União. Não se trata apenas de imposições legais, mas sim de estabelecer sólidos compromissos com a manutenção de índices que imprimem confiança com respeito à solvabilidade da dívida pública no horizonte temporal amplo, a exemplo do que ficou acordado no Tratado de Mäastrich.

Com a estabilidade monetária e as limitações ao endividamento, o desequilíbrio fiscal ficará mais claramente percebido Mesmo que se avance na correção dos déficits orçamentários das grandes cidades, por meio da criação de fundos autônomos para gerenciar a previdência social de seus funcionários e mediante racionalização administrativa e dispensa de servidores desnecessários, as demandas por segurança pública, preservação ambiental, controle do trânsito, saúde e educação, apenas para citar alguns exemplos, são bastante exigentes no que diz respeito a recursos – humanos e financeiros – necessários para o seu adequado atendimento.

III. As Finanças Metropolitanas em Período Recente

Dependência e Disparidades

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RM-RJ) e a Região Metropolitana de São Paulo (RM-SP), em 1996, constituíam-se, respectivamente, de 17 e 39 municípios, inclusive o da capital. Essas duas regiões apresentam comportamentos distintos ao se examinarem seus indicadores demográficos e financeiros. Em 1996, residiam na RM-RJ 10 192 mil habitantes (54,5% na capital) e, na RM-SP, 16.583 mil habitantes (59,3% na capital), segundo a última contagem da população feita pelo IBGE. De acordo com a PNAD, em 1995, 4,5% dos domi-

cílios da RM-RJ acusaram renda mensal de até um salário-mínimo (R$ 100 na época), ao passo que essa percentagem foi de apenas 2% na RM-SP. A atividade econômica do estado do Rio de Janeiro é mais concentrada na RM-RJ (84% do PIB estadual em 1995) do que no estado de São Paulo, em que apenas 52% do valor adicionado referente a 1996 se concentravam na RM-SP. E, no âmbito de cada região metropolitana, a concentração nas capitais é bem mais significativa na RM-RJ que na RM-SP.[7]

Embora a população da RM-RJ esteja distribuída mais eqüitativamente entre a capital (54,5%) e os municípios do entorno (45,5%), a receita orçamentária encontra-se mais concentrada na capital (77,7%) que nos demais municípios (22,3%). Conseqüentemente, verifica-se uma cispersão muito grande entre os gastos *per capita* da capital (R$ 598) e do entorno (R$ 183): os da capital representaram 146% do gasto médio da RM-RJ (R$ 409), e os dos municípios do entorno, apenas 45%, no exercício de 1996.

Já a RM-SP tem a população mais concentrada na capital (59,3%) que nos municípios de seu entorno (40,7%). Em razão da existência de atividade econômica, especialmente industrial, mais intensa em vários municípios do entorno da cidade de São Paulo, a receita orçamentária se distribuiu mais eqüitativamente: 67,7% na capital e 32,3% no entorno. Com isso, os níveis de gasto *per capita* não se distanciaram tanto entre a capital (R$ 768), com apenas 14% acima da média da região metropolitana (R$ 673), e os municípios do entorno (R$ 535), com 21% abaixo.

As principais fontes de receita própria dos municípios são o ISS e o IPTU. No exercício de 1996, o ISS representou 46% da receita tributária do conjunto dos municípios da RM-RJ, e o IPTU, 29%; na RM-SP, essas percentagens foram 44,5% para o ISS e 28,2% para o IPTU. As taxas representaram quase 18% na RM-RJ e 20% na RM-SP, restando ao ITBI, à contribuição de melhoria e à arrecadação residual do extinto IVVC 7%, aproximadamente. A predominância do ISS reflete a importância desse imposto nas duas capitais, o qual representou, em 1996, 23% da receita orçamentária total no Rio de Janeiro e 19% em São Paulo.

Apesar da importância do ISS, seu crescimento em período recente foi modesto, refletindo o baixo dinamismo da economia e a expansão dos serviços não incorporados à base de cálculo desse imposto, principalmente os financeiros e de telecomunicações. No conjunto dos municípios da RM-SP, o crescimento do ISS no período 1990-1996 foi de apenas 40%, portanto inferior ao crescimento da receita total, da ordem de 57%. O IPTU (178%) e as taxas (291%) vêm melhorando significativamente seus desempenhos desde 1994, enquanto as receitas de transferências acusaram incremento real bem menos satisfatório – da ordem de 25% , apenas, no mesmo período.

A composição da receita do município da capital de uma região metropolitana difere significativamente da encontrada nos municípios de seu entorno, que apresentam elevada dependência em relação às transferências estaduais – se especializados em atividades industriais geradoras de ICMS – ou em relação às transferências federais – quando a atividade econômica local é pouco significativa e a renda *per capita*, baixa. A capital, por seu turno, dispõe de maior base tributária e, portanto, tem nas receitas próprias a maior

O papel estratégico que o equilíbrio das contas públicas detém, com respeito ao grau de confiança dos investidores estrangeiros no país, torna a austeridade fiscal um requisito obrigatório para a estabilidade macroeconômica e a sustentabilidade do crescimento.

[7] Essas informações foram extraídas de CIDE. *Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro, (1995/96)* e EMPLASA. *Sumário de Dados da Grande São Paulo (1997)*

parcela de seus recursos orçamentários. Importância da receita própria e autonomia municipal estão diretamente correlacionadas, ao passo que elevada dependência de transferências, mesmo das constitucionalmente definidas, introduz maior incerteza com respeito à disponibilidade de recursos para o financiamento do planejamento municipal.[8]

Dos 16 municípios do entorno da RM-RJ, em 12 casos (75%) a receita predominante foi a oriunda das transferências constitucionais federais e estaduais e dos convênios, representando mais de 50% das respectivas receitas orçamentárias, sendo que em nove municípios essa porcentagem foi superior a 70%. Entretanto, na capital, as transferências representaram menos de 30% da receita total, cabendo às receitas próprias tributárias e não-tributárias predominância, com participação de 55%. As receitas oriundas de operações de crédito foram significativas apenas em alguns dos poucos municípios que contaram com essa fonte de financiamento em 1996, destacando-se a capital, com uma participação de 15,1%, e Magé, com 14,7% das respectivas receitas orçamentárias.

Quanto aos 38 municípios do entorno da RM-SP, em 34 deles, ou seja, 90% dos casos, a receita predominante foi a oriunda de transferências intergovernamentais, com participações na receita total superiores a 50%; em 17 municípios, essa porcentagem superou os 70%. Na capital paulista, a exemplo da cidade do Rio de Janeiro, apenas um terço de sua receita orçamentária adveio de transferências, cabendo às receitas próprias a característica de receita predominante, com uma participação também de 55%. As operações de crédito foram significativas apenas na capital (11%) e em alguns municípios, destacando-se Osasco (26%).

Responsabilidades e Recursos

No regime federativo brasileiro, os municípios têm, por obrigação constitucional, de prestar serviços públicos à população nas seguintes áreas:[9]

a) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo que tem caráter essencial;
b) manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

---

[8] *Se a participação das receitas próprias no orçamento municipal é expressiva, até mesmo os efeitos de uma queda na atividade econômica geral, decorrente de políticas restritivas do governo federal, podem ser amenizados com medidas de melhoria da arrecadação por meio de fiscalização e controle mais eficientes. Contudo, quanto maior for a participação de transferências no total da receita orçamentária, maior também será a dependência do planejamento local a fatores exógenos à administração municipal. Note-se que mesmo as transferências referentes ao ICMS, cuja base tributária é a atividade econômica local, têm sofrido os efeitos da alteração, pelos governos estaduais, dos critérios de rateio de parcela da cota devida aos municípios. Quanto às transferências constitucionais federais, que até há pouco tempo constituíam fluxo líquido e certo de recursos, tornaram-se, com a criação do Fundo Social de Emergência (Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1/3/94), instrumento da política macroeconômica do governo federal.*

[9] *Constituição Federal de 1988, artigo 30.*

c) prestar, com a cooperação técnica e financeira da União, serviços de atendimento à saúde da população;
d) prover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e
e) promover a proteção do patrimônio histórico-cultural, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Contudo, além desse elenco de serviços típicos de qualquer aglomeração urbana, os governantes das cidades mundiais brasileiras terão não apenas de prover esses serviços em quantidades e qualidades equiparáveis aos níveis internacionais, mas ainda promover a oferta de serviços que melhorem a qualidade de vida de seus cidadãos e aumentem a atratividade para os negócios e o turismo. Dentre os primeiros, encontram-se segurança pública, saneamento, habitação, lazer e comunicações, e, dentre os segundos, podem ser citados os serviços específicos às empresas e o turismo de primeira categoria, inclusive o turismo ecológico. Muitos desses serviços podem ser providos tanto pelo setor público quanto pelo setor privado, mas ainda cabe àquele o estabelecimento de normas gerais, a fiscalização das ações e a definição de políticas incentivadoras das atividades desejáveis e inibidoras das indesejáveis.

A longa lista de responsabilidades enfrenta fortes restrições financeiras. Pela Constituição Federal de 1988 e legislação posterior, pelo menos 25% das receitas provenientes de impostos, inclusive as oriundas de transferências, terão de ser aplicadas em manutenção e desenvolvimento do ensino, e os gastos com pessoal não poderão ultrapassar 60% das receitas correntes.[10] Além disso, algumas transferências são destinadas a aplicações específicas, como, por exemplo, os recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) e aqueles obtidos com convênios e operações de crédito.

Em face a essas restrições ao uso dos recursos, a estrutura dos gastos municipais, tanto por natureza econômica quanto por função, é determinada, em grande parte, exogenamente à esfera municipal. Desse modo, mesmo que a demanda dos cidadãos revele preferência por aumento de áreas de lazer ou pela reativação de postos de saúde, por exemplo, o prefeito poderá ter de optar pela reforma dos prédios escolares para atender às restrições constitucionais ou falsear a classificação dos gastos para manter-se no limite das normas vigentes.

As restrições ao gasto com o funcionalismo e demais despesas de custeio sustentam-se na crença de que o bom administrador público é aquele que investe. No entanto, a imposição de limites padronizados pode gerar distorções decorrentes das distintas necessidades de atendimento das responsabilidades municipais. A provisão de serviços públicos intensivos em mão-de-obra, como saúde, educação, assistência social, transporte urbano, segurança, limpeza e iluminação pública, pressionam a folha de pagamento, criando, na presença de limites indistintos aos gastos com pessoal, incentivos à terceirização.

As restrições a despesas de custeio sustentam-se na crença de que o bom administrador público é aquele que investe. No entanto, a imposição de padrões pode gerar distorções decorrentes das distintas necessidades municipais.

[10] *Esses limites foram estabelecidos pela Carta Magna de 1988 (artigos 169 e 212) e pela Lei Complementar nº 82, de 27/3/95 (Lei Camata). Porém, o Projeto de Lei Complementar, de 13/4/99, estabelece limites opcionais para os gastos municipais com pessoal: 60% da receita corrente ou 70% da receita tributária disponível (artigo 26).*

Tabela 3

Despesa por Função *per capita* da RM-RJ e RM-SP, 1996

(Em R$ 1,00)

FUNÇÕES	RIO DE JANEIRO			SÃO PAULO		
	RM	Capital	Demais	RM	Capital	Demais
Total da Despesa	409,20	598,05	183,30	672,98	767,63	534,84
Legislativa	n.d.	n.d.	n.d.	16,65	15,49	18,33
Administ. e Planejamento	86,95	123,01	43,82	117,83	118,77	116,47
Educação e Cultura	82,25	120,22	36,84	99,59	92,03	110,60
Habitação e Urbanismo	88,25	139,84	26,54	105,95	115,85	91,52
Saúde e Saneamento	54,08	71,42	33,34	130,57	146,51	107,30
Assist. e Previdência	37,55	56,17	15,26	54,25	70,00	31,25
Transporte	44,30	74,91	7,69	125,97	184,73	40,24
Outras	15,82	12,48	19,81	22,17	24,25	19,13

Fontes: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional; Fundação Seade e Prefeitura Municipal de Vargem Grande Paulista.

Além disso, o tamanho e as características próprias das cidades afetam significativamente a função de produção dos serviços municipais. Uma cidade de grande porte, pólo industrial e financeiro, requer uma estrutura de gastos totalmente diferente daquela representativa de uma pequena cidade do interior, em que as demandas da população se resumem aos serviços básicos de educação, saúde e saneamento.

Não obstante, os dados relativos à estrutura da despesa dos municípios das duas regiões metropolitanas em análise revelam a inexistência de um padrão coerente com a dimensão dos respectivos municípios. Além das distorções introduzidas pelas limitações normativas, diferentes critérios de agregação dos dados também concorrem para esse resultado. Os gastos com pessoal, por exemplo, incluem inativos e pensionistas na RM-SP, ao passo que, no caso da RM-RJ, essas despesas, bem como os encargos da dívida, estão incluídos em transferências correntes. Ademais, se os valores computados como "serviços de terceiros" e "transferências correntes" são expressivos, podem estar embutindo despesas com pessoal da própria administração direta e das entidades da administração indireta incluídas nos balanços consolidados.

As despesas de investimento, variável relevante para o aumento da quantidade e da qualidade dos serviços municipais, apresentam grande dispersão entre as duas regiões metropolitanas e entre os municípios de cada região. Por ter receita *per capita* mais elevada, os municípios da RM-SP têm maior propensão a investir, se comparados aos municípios da RM-RJ. Em 1996, 25,5% dos gastos totais da RM-SP referiram-se a investimentos. Só a capital, responsável por 75% do total investido na Grande São Paulo, investiu 28% de seus gastos. Por sua vez, a RM-RJ investiu relativamente menos, da ordem de 17%, ficando em 19% a porcentagem da capital, responsável por 90% dos investimentos no Grande Rio.[11]

[11] *A diferença entre a participação dos investimentos na despesa total nas duas regiões metropolitanas pode ser explicada também pela maior descentralização de funções para a administração indireta na RM-RJ. Porém, o nível de desagregação dos dados dessa região metropolitana não permite que se extraia conclusão a respeito.*

Comparações dos gastos por função também ficam prejudicadas pelas especificidades de cada caso. Diferentes graus de municipalização de atribuições, a exemplo do ensino fundamental no Rio de Janeiro, afetam consideravelmente as comparações. Assim, apesar de a despesa *per capita* da cidade de São Paulo (R$ 768) ser mais elevada que a do Rio de Janeiro (R$ 598), esta última registrou gasto *per capita* na função Educação e Cultura de R$ 120, contra R$ 92 na capital paulista, em 1996. Essa diferença decorre tanto de leis locais, que estabelecem divisão de atribuições em áreas de responsabilidade conjunta, como é o caso da educação, quanto dos níveis de renda da população local. No Rio de Janeiro, os dois fatores contribuem para o maior grau de municipalização do ensino, especialmente o ensino fundamental.

Nas funções Administração e Planejamento, e Habitação e Urbanismo, o gasto *per capita* da cidade do Rio de Janeiro também foi superior ao da capital paulista. São Paulo gastou em termos *per capita* relativamente mais que o Rio nas funções Saúde e Saneamento, Assistência e Previdência e Transporte. Em relação aos municípios do entorno das duas capitais, os municípios paulistas, em média, apresentaram gastos *per capita* mais elevados que os da RM-RJ em todas as funções.

Embora seja arriscado fazer comparações internacionais, especialmente entre municípios de países de níveis de desenvolvimento diferentes, os dados seguintes prestam-se para mostrar a distância entre os gastos *per capita* da cidade de Nova Iorque, a média de gastos das 23 maiores cidades dos EUA e os gastos das capitais do Rio de Janeiro e de São Paulo. Enquanto a cidade de Nova Iorque despendeu US$ 6.685 por habitante em 1994, as 23 maiores cidades dos EUA registraram, em média, valores bem inferiores, equivalentes a apenas um terço. Por outro lado, os gastos *per capita*, em 1996, dessas capitais brasileiras, da ordem de US$ 593 para o Rio de Janeiro e de US$ 762 para São Paulo, ficaram bem distantes não apenas dos valores da cidade de Nova Iorque, mas também dos valores dessas 23 maiores cidades (ver tabela 4).

Utilizando-se dados de despesas da cidade de Nova Iorque programadas para 1999 e dados efetivos da cidade do Rio de Janeiro referentes a 1997, pode-se ter uma noção da estrutura de gastos dessas duas capitais. Em ambos os casos, apenas três tipos de gastos – educação, saúde/bem-estar e segurança/manutenção da cidade – representaram mais da metade da despesa total, ou seja, quase 68% na cidade de Nova Iorque e 54% no Rio de Janeiro (ver adiante tabela 5). Portanto, apesar da diferença nos níveis da despesa por habitante nas duas cidades, os principais serviços providos em cada uma são os mesmos serviços básicos providos por qualquer cidade.

As fontes de financiamento dos governos municipais, em princípio, também são as mesmas: impostos, transferências dos níveis superiores de governo, taxas pela prestação de serviços e empréstimos. Contudo, a cidade mundial brasileira Rio de Janeiro–São Paulo, além das restrições internas que lhe são impostas – macroeconômicas, institucionais e legais –, defronta-se com uma restrição adicional: o aumento da carga tributária poderá acarretar redução na sua atratividade alocativa, fazendo que seus cidadãos "votem com os pés" e novos negócios procurem outras regiões para se instalarem.

Apesar de a despesa *per capita* de São Paulo (R$ 768) ser maior que a do Rio (R$ 598), esta última registrou gasto *per capita* na função Educação e Cultura de R$ 120, contra R$ 92 na capital paulista, em 1996. A diferença decorre tanto de leis locais quanto dos níveis de renda da população.

Tabela 4

Gastos *per capita* dos Municípios de Cidades Norte-Americanas e Brasileiras

CIDADES	ANO	GASTOS *PER CAPITA* US$	POPULAÇÃO MIL HABIT.
Nova Iorque *	1994	6.685	7.300
23 cidades dos EUA *	1994	2.185	Cidades > 500
Rio de Janeiro	1996	593	5.552
São Paulo	1996	762	9.839

Fontes: Nova Iorque e 23 cidades dos EUA: Haughwout (1996), Rio de Janeiro e São Paulo: MF/STN e IBGE.
* Gastos totais, financiados por todas as fontes de recursos.

Tabela 5

Estrutura dos Gastos das Cidades de Nova Iorque e Rio de Janeiro

(Em %)

TIPOS DE GASTOS	NOVA IORQUE, 1999	RIO DE JANEIRO, 1997
Educação	29,4	22,3
Saúde e bem-estar	23,5	15,8
Segurança/manutenção da cidade (*)	14,8	15,4
Serviços da dívida	7,9	3,9
Pensões/inativos	4,1	5,5
Outros gastos	20,3	37,1

Fontes: Nova Iorque: Giuliani & Harding (1999); Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/SMF/SUP. Orçamento (maio/1998).
(*) Segurança/manutenção da cidade inclui: em Nova Iorque, polícia, corpo de bombeiros, penitenciárias e saúde pública, no Rio de Janeiro, inclui vigilância, limpeza urbana, iluminação, trânsito e transporte, drenagem, conservação de logradouros e meio ambiente

Tabela 6

Financiamento do Resultado Orçamentário das Capitais Rio de Janeiro e São Paulo, 1995/1997

(Em R$ milhões)

CIDADE/ANO	RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS		FINANCIAMENTO [REX]	FINANCIAMENTO St-1	St + 1
Rio de Janeiro					
1995	-307	(-10,2)	836	471	1.000
1996	-815	(-27,8)	35	1.000	220
1997	-298	(-10,0)	296	220	218
São Paulo					
1995	325	(+4,4)	-195	128	258
1996	-1.228	(-18,0)	1.029	258	59
1997	-478	(-6,9)	477	59	58

Fontes: Balanços financeiros dos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo, exercícios de 1995 a 1997.
Nota: Aproximadamente 70% dos restos a pagar em 1996 foram cancelados em 1997, segundo informações da Secretaria Municipal de Fazenda da Prefeitura do Rio de Janeiro.
Obs.: 1. REX = Receita Extra-Orçamentária menos Despesa Extra-Orçamentária
2 As porcentagens entre parênteses referem-se à participação do resultado orçamentário na receita total

O Desequilíbrio Fiscal

O resultado orçamentário, obtido pela diferença entre receitas totais e despesas totais, é a expressão da situação financeira dos municípios.[12] Talvez em decorrência de terem renda *per capita* mais elevada e investirem maiores porcentagens da despesa total, os municípios da RM-SP, inclusive a capital, registraram déficits orçamentários *per capita* mais elevados que os da RM-RJ: no exercício de 1996, o déficit orçamentário da RM-SP foi de R$ 109,21, enquanto o da RM-RJ situou-se em R$ 65,56 por habitante. Em ambos os casos, os valores da capital ficaram bem acima dos valores médios da respectiva região metropolitana.

Convém notar, no entanto, que o resultado orçamentário não é o indicador mais adequado para se medir a situação financeira dos municípios, porque, de acordo com as normas de contabilidade pública em vigor, a despesa orçamentária do exercício é registrada pelo regime de competência, ou seja, a despesa empenhada no exercício, efetivamente paga ou a pagar, é considerada como despesa realizada no exercício. Contudo, a receita é registrada pelo regime de caixa, isto é, apenas os recursos que entraram efetivamente no caixa do Tesouro da entidade governamental são computados como receita orçamentária do exercício. Em decorrência desse procedimento contábil, o déficit poderá apresentar-se superestimado – ou o superávit, subestimado –, caso parte da despesa empenhada registrada em restos a pagar venha a ser cancelada no exercício subseqüente.

Portanto, a análise orçamentária terá de ser complementada com as informações dos balanços financeiros que mostram, inclusive, os mecanismos utilizados para o financiamento do déficit orçamentário. Pelos dados da tabela 6, pode-se observar que, a despeito dos déficits orçamentários relativamente elevados do Rio de Janeiro no período 1995/97 e de São Paulo no biênio 1996/97, os resultados extra-orçamentários (REx), juntamente com os saldos das disponibilidades de exercícios anteriores (St-1), foram suficientes não apenas para cobrir esses déficits, mas também viabilizaram a acumulação de recursos para o exercício subseqüente (St+1). Desse modo, os déficits orçamentários, calculados pelo regime de competência, transformam-se em superávits financeiros, calculados pelo regime de caixa, em decorrência do mecanismo contábil de se registrar como receita extra-orçamentária sob a rubrica "Restos a Pagar" a despesa empenhada e não paga no exercício, cancelando-se, assim, o efeito da despesa empenhada e não paga no exercício.

Se o déficit orçamentário fosse o indicador relevante para mensurar a situação financeira de uma entidade governamental, a obtenção do equilíbrio por meio de impostos exigiria de cada habitante da RM-SP uma contribuição, em média, de mais de R$ 109,21,

[12] *Desconsiderando-se a diferença de critérios contábeis, segundo os quais a receita é registrada nos balanços orçamentários pelo regime de caixa e a despesa, por competência, e o fato de parcela dos restos a pagar inscritos num exercício ser passível de cancelamento no ano subseqüente, a situação financeira dos municípios pode ser avaliada, a grosso modo, pelo resultado orçamentário, ou seja, pela diferença entre a receita orçamentária total e a despesa orçamentária total.*

Os desequilíbrios financeiros dos municípios não decorrem só da falta de responsabilidade fiscal dos administradores. A história mostra que falência e ascensão de aglomerações urbanas são fenômenos que ocorrem no mundo inteiro, em todas as épocas.

e, na RM-RJ, esse valor seria de R$ 65,56, a julgar pelos dados de 1996. Todavia, aumentar impostos nessa magnitude parece inviável, pois a arrecadação *per capita* do IPTU e do ISS na RM-SP foi, respectivamente, de R$ 57 e R$ 90 no exercício de 1996. Quanto às demais fontes de receita – taxas, transferências e endividamento –, as restrições constitucionais, legais e decorrentes da atual política econômica do governo federal estão se tornando cada vez mais rigorosas.

O uso das taxas depara-se com problemas teóricos, conceituais e práticos. A maioria dos especialistas no assunto parece concordar em que as taxas deveriam ser utilizadas sempre que os governos locais provessem serviços mercantis, e que seu valor deveria incluir não apenas os custos correntes, mas também os custos referentes ao uso do capital. Talvez seja por essas razões que a receita obtida nessa fonte é geralmente pouco significativa, tendo representado 7% da receita orçamentária do município do Rio de Janeiro e 9% do de São Paulo, em 1996.[13]

Quanto aos empréstimos, na maioria dos países existem controles rigorosos; são permitidos basicamente para financiar investimentos. As principais justificativas para tal controle estão relacionadas, em primeiro lugar, à ausência de responsabilidade fiscal, constatada em muitos casos não só nos países em desenvolvimento, mas também nos industrializados. Em segundo lugar, relacionam-se à necessidade de se reduzirem as pressões nos mercados de capitais. A literatura é repleta de exemplos de municípios que entraram em dificuldades financeiras e não conseguiram saldar seus compromissos.

No entanto, os desequilíbrios financeiros dos municípios não decorrem unicamente da ausência de responsabilidade fiscal de seus administradores. A história das cidades tem mostrado que falência e ascensão de aglomerações urbanas são fenômenos que ocorrem no mundo inteiro, em todas as épocas. No início dos anos 90, jornais dos EUA tornaram público que quase dois terços dos 50 estados e três quartos dos mais de 5.000 municípios do país estavam enfrentando problemas de financiamento, com desequilíbrios entre receitas e despesas.[14] As causas desses desequilíbrios foram variadas, destacando-se as relacionadas a seguir:

a) Locais mortos ou cronicamente deprimidos – são aqueles que perderam suas indústrias principais, o que resultou em desemprego, lojas fechadas e propriedades abandonadas. As pessoas e os negócios emigraram, acarretando descompasso entre a arrecadação de impostos e as necessidades de financiamento dos serviços públicos. Nesses casos, não havendo ajuda de fora do local, transformam-se em cidades-fantasmas, pois não têm potencial para o auto-reerguimento.
b) Locais altamente deprimidos – são aqueles que, apesar das dificuldades, têm potencial para renascer, como ocorreu com Detroit, Filadélfia e Nova Iorque. O patrimônio histórico, cultural e político dessas cidades contribuíram para o ressurgimento.

[13] *De acordo com a programação orçamentária da cidade de Nova Iorque para 1999, a receita oriunda das taxas representaram menos de 5% da receita orçamentária total estimada para o exercício [ver Giuliani & Harding, (1999), p. 26].*

[14] *Ver Kotler (1994), capítulo 1*

c) Locais com características de progresso e falência – são aqueles altamente sensíveis aos ciclos de negócios.

d) Locais que passaram por transformações saudáveis ao investirem pesadamente para criar novas condições de crescimento e atratividade. Como exemplos podem ser citadas Indianápolis, que se transformou na capital do esporte amador dos Estados Unidos; Baltimore, a cidade norte-americana que executou um programa de desenvolvimento e limpeza de seu litoral; e Glasgow, na Escócia, que passou de cidade industrial a capital da arte européia.

e) Locais privilegiados – são algumas poucas cidades que gozam de boa saúde financeira e continuam atraindo turistas e novos residentes, pessoas e negócios. Cidades como Veneza, Florença, Paris e Viena, na Europa, e Santa Fé, Santa Bárbara, San Diego e San Francisco, nos Estados Unidos, enquadram-se nessa categoria. Seus problemas são poluição, congestionamento, falta de água; ao contrário das demais, procuram impedir que o crescimento não planejado destrua seus patrimônios.

Segundo Kotler (1994, p. 5), "quaisquer que sejam as circunstâncias econômicas em que um local se encontre, ele inevitavelmente cria novas circunstâncias. Todo local está sujeito a ciclos de crescimento e declínio internos e também a choques e forças externas fora de seu controle". Os gráficos 1 e 2 esquematizam o processo da dinâmica de crescimento e de decadência de uma cidade, em que o aumento dos impostos é uma medida comum aos dois processos.

Além das forças internas que interferem na dinâmica das cidades, ainda operam as forças externas, como rápidas mudanças tecnológicas, concorrência mundial e mudanças no poder político. Para as cidades mundiais, como Rio de Janeiro e São Paulo, o grande desafio será diagnosticar as causas que estão retardando seu processo de crescimento e definir políticas que possam ser implementadas a curto, médio e longo prazos.

Gráfico 1
Dinâmica de Crescimento de uma Cidade

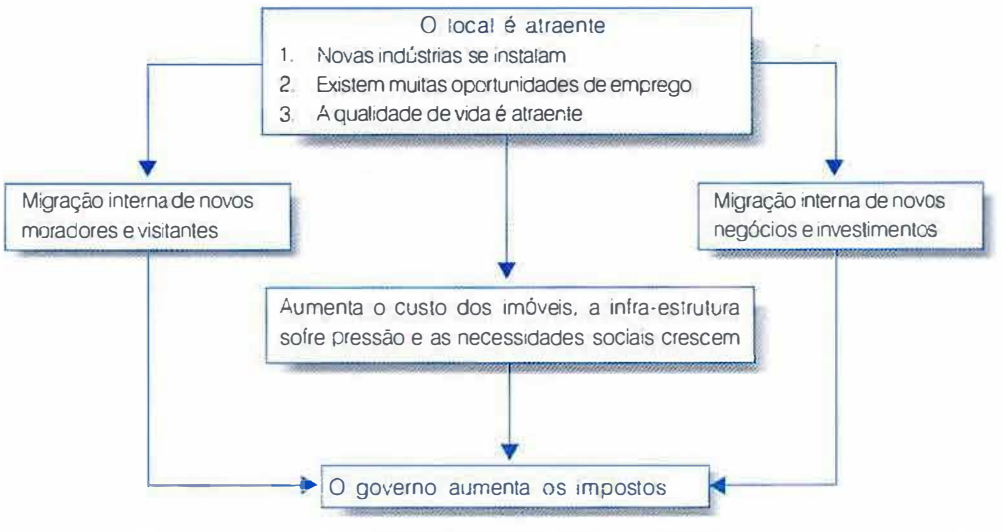
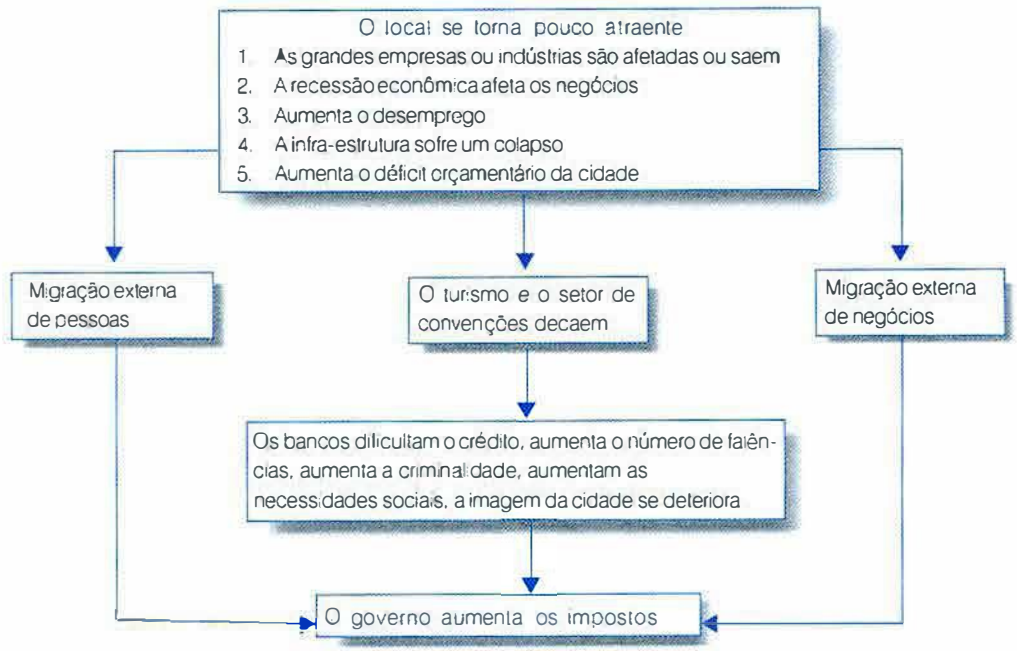


Gráfico 2

Dinâmica da Decadência de uma Cidade



Fonte: Kotler (1994), capítulo 1.

IV. Experiências Recente de Cidades na Superação de Crises Econômicas e Financeiras

Os Desafios das Cidades[15]

Quando as localidades entram em crise econômica, seus governantes tendem a aumentar os impostos para não incorrer em desequilíbrios orçamentários. Do mesmo modo, quando as localidades entram em ciclos de prosperidade, seus governantes aumentam os impostos para fazer face ao aumento da demanda por mais e melhores serviços municipais, especialmente serviços de infra-estrutura.

O aumento dos impostos, no primeiro caso, poderá acarretar o aumento dos desequilíbrios orçamentários devido à redução da base tributária, provocada pela fuga dos negócios e das pessoas. No segundo caso, o aumento dos impostos poderá interferir na competitividade do local, expulsando investimentos, negócios e pessoas, o que aca-

[15] *Embora o objeto precípuo deste capítulo seja a análise da Região Urbana Global brasileira Rio de Janeiro – São Paulo, experiências de cidades de porte menor e* status *inferior serão úteis também, uma vez que essas duas cidades brasileiras fazem parte de regiões metropolitanas, abrangendo municípios com as mais variadas características.*

baria contribuindo para o surgimento de novas crises. Embora o aumento dos impostos seja a primeira medida tomada pelos governantes em face das crises, são necessárias vontade política e competência administrativa, para fazer o ajuste fiscal via redução de gastos, e criatividade, para estimular a recuperação econômica do local.

Kotler (1994), em seu último capítulo, argumenta que as cidades, estados, regiões e países inteiros estão enfrentando uma crise cada vez maior. Visto que a economia mundial está passando por grandes transformações, os planejadores de uma localidade precisam substituir as antigas fórmulas de solução rápida para atrair negócios – construção de estádios esportivos, centros de convenções e aumento dos gastos em publicidade para atrair turistas – por fórmulas mais modernas e abrangentes. O autor resume os grandes desafios das localidades em quatro grupos

a) as localidades estão, cada vez mais, correndo riscos como conseqüência da aceleração do ritmo das mudanças na economia, na política e na tecnologia mundiais;
b) as localidades estão, cada vez mais, correndo riscos como conseqüência dos processos normais de evolução e decadência urbana;
c) as localidades estão enfrentando uma quantidade cada vez maior de concorrentes em seus esforços para atrair recursos escassos; e
d) as localidades têm de depender cada vez mais de seus próprios recursos para enfrentar a crescente concorrência.

Para enfrentar os recentes desafios, as localidades precisam adotar políticas de desenvolvimento bem definidas para o curto, médio e longo prazos. O autor sugere dez pontos a serem observados na definição dessas políticas:

1. definir uma visão estratégica para período de 10 ou 20 anos;
2. definir um processo de planejamento estratégico;
3. adotar uma perspectiva de mercado legítima em relação a seus produtos e clientes;
4. estabelecer qualidade em seus programas e serviços para competir com outras localidades;
5. contar com habilidade para transmitir e divulgar eficientemente suas vantagens competitivas;
6. diversificar a base econômica e criar mecanismos para se adaptar às novas condições;
7. desenvolver e manter características empreendedoras;
8. contar mais com o setor privado para executar suas tarefas;
9. criar mecanismos institucionais e procedimentos para o desenvolvimento sustentado, mantendo, uma vez iniciado, o ímpeto adquirido; e
10. elaborar seu próprio processo de mudança, levando em consideração diferenças culturais, políticas e processos de liderança.

Acredita-se que, atualmente, todas as cidades enfrentam problemas, ou os enfrentarão num futuro próximo. Esse fenômeno decorre tanto da globalização dos mercados quanto do ritmo acelerado das mudanças tecnológicas, que forçam as localidades a

agir mais como empresa – criando produtos, mercados e clientes – que como governo. Porém, ambos terão de agir em estreita cooperação para enfrentar os desafios.

As literaturas nacional e estrangeira estão repletas de exemplos de cidades que conseguiram superar crises financeiras não apenas utilizando os métodos tradicionais propostos pela economia do setor público, mas também utilizando muita criatividade e elevado senso de cooperação entre governo, empresas e sociedade civil. A seguir, serão apresentadas experiências de cidades cujos governos conseguiram recuperar o equilíbrio de suas finanças, algumas durante períodos de crise econômica.

A Experiência da Cidade de Nova Iorque [16]

O município da cidade de Nova Iorque vem passando por crises financeiras desde a década de 60. Porém, em março de 1975, a crise se agravou, quando a cidade não conseguiu colocar títulos de curto prazo no mercado para financiar despesas legalmente aprovadas. Os déficits fiscais crescentes resultaram numa explosão da dívida de curto prazo, cujo aumento real foi de 272% entre 1970 e 1975. Os credores exigiam resgate dessa dívida e não sua rolagem ano após ano. Naquela época, não se sabia ao certo se a cidade não podia ou não queria resgatar seus títulos antigos, visto que a contabilidade apresentava-se obscura e de difícil auditoria.

Após tensa negociação com os governos federal e estadual e com os sindicatos dos empregados da cidade, foram criados um comitê de controle e um órgão de assistência técnica municipal. Empréstimos garantidos com parcela do imposto de vendas foram obtidos junto aos fundos de pensão dos empregados do município, os quais ainda se comprometeram a investir até 40% de seus recursos acumulados na compra de títulos municipais. Apesar desses esforços, foram necessários 10 anos para que a cidade readquirisse a confiança do mercado. Embora o comitê estivesse teoricamente investido de poderes até para penalizar burocratas que se recusassem a cumprir as normas restritivas aos gastos, na prática, a sua principal preocupação foi melhorar os relatórios financeiros do município e evitar a reincidência nas dificuldades de financiamento.

Após o ajuste, o tamanho do setor público da cidade continuou aumentando: os gastos totais *per capita*, financiados pelo *General Fund*, expressos em dólar de 1994, passaram de 4.241 em 1974 para 5.152 em 1994, ou seja, um aumento real de 21% no período. Contudo, os gastos correntes operacionais (exclusive juros da dívida, assistência social e subsídios) aumentaram 34% no mesmo período. Os gastos de capital apresentaram tendência de queda até o final dos anos 80, quando começaram a se recuperar.

Nos anos anteriores a 1994, a taxa de crescimento dos gastos foi sempre superior à taxa de crescimento da economia. Planejamentos precários resultaram em aumentos desordenados nos impostos ao longo do período e flutuações nas finanças da cidade, com as indesejáveis conseqüências dos desequilíbrios orçamentários. Com o objetivo de dotar a administração financeira da cidade de maior responsabilidade

[16] *Esta seção baseou-se em Haughwout (1996) e Giuliani & Harding (1999).*

fiscal e aumentar a atratividade para os investimentos privados, desenvolveram-se, em 1994, esforços para implementar um programa de redução dos tributos. Entre 1994 e 1998, a redução nos impostos municipais alcançou mais de US$ 2 bilhões, sendo criados quase 300 mil empregos no setor privado, inclusive com a cifra recorde de 80 mil só em 1998. E, para o ano fiscal de 2000, está prevista redução de tributos da ordem de US$ 338 milhões. Além disso, encontra-se em atuação um grupo de trabalho com a missão de sugerir reforma no sistema tributário da cidade e do estado de Nova Iorque, com o objetivo de aumentar a competitividade da cidade de Nova Iorque em face das demais metrópoles.

A despeito da redução da carga tributária, explicitada no Plano Financeiro da Cidade de Nova Iorque para o período 1999-2003, prevê-se redução do hiato de receitas correntes (isto é, a diferença entre as necessidades de gastos correntes e a previsão de receitas correntes) no último ano do plano, que passaria de US$ 2.040 milhões no ano fiscal de 2002 para US$ 1.547 milhões em 2003, ou seja, 5,6% e 4,2%, respectivamente, da receita total daqueles exercícios.[17] Parte dessa redução explica-se pela maior responsabilidade na administração dos recursos da cidade, inclusive aumentando-se os fundos de estabilização e a reserva de contingência dos orçamentos anuais; outra parte deve-se à racionalização dos gastos, tornando-os mais eficientes. Um dos exemplos mais enfáticos nesse campo é a transformação de programas de *welfare* em programas de transição para o emprego.

No entanto, o grande desafio da cidade de Nova Iorque é obter recursos para financiar seus gastos de capital, inclusive construção e reforma de escolas, devido à elevada carga de sua dívida e às restrições impostas pela Constituição do estado ao seu endividamento até janeiro de 2002. Inesperadamente, contudo, a cidade poderá contar, nos próximos 25 anos, com US$ 6,7 bilhões, decorrentes de acordo feito em 1998 entre as indústrias do fumo e 46 estados dos EUA. Além disso, a partir de janeiro de 2002, a cidade poderá obter autorização legal para aumentar sua capacidade de endividamento.

A literatura está repleta de exemplos de cidades que superaram crises financeiras utilizando não apenas os métodos da economia do setor público, mas também muita criatividade e senso de cooperação entre governo, empresas e sociedade civil.

A Crise Fiscal de Washington, D.C.

Em 1995, o Distrito de Columbia foi excluído do mercado de capitais por não honrar seus compromissos financeiros e apresentar déficits operacionais crescentes. Ademais, a provisão dos serviços municipais revelou-se precária: 30% dos veículos da polícia encontravam-se nas oficinas de reparo, 25% dos ônibus escolares estavam sem condições de funcionar e o corpo de bombeiros não era capaz de atender a mais de duas chamadas de cada vez, devido ao reduzido número de equipamentos.

Os empregos estavam se transferindo para o setor privado e para os subúrbios, o que acarretava perda de receita para a capital, dada a existência do critério do domicílio do

[17] *Descrição detalhada do Plano Financeiro da Cidade de Nova Iorque para o período 1999-2003 encontra-se em Giuliani & Harding (1999).*

contribuinte para o recolhimento dos impostos. As pessoas, principalmente as de classe média, também estavam se transferindo do centro da cidade para os municípios vizinhos, embora continuassem trabalhando na capital. Em vista dessa emigração, em 1995, residiam na capital 15% da população da região metropolitana, porém 44% dos pobres. Ou seja, "os eleitores estavam votando com os próprios pés".

Esse êxodo para o entorno, associado à regra do domicílio tributário *Home Rule*, reduziu em muito a base tributária da cidade: a renda de dois terços da força de trabalho, de firmas de advocacia e consultorias diversas, que trabalhavam na capital e residiam nos subúrbios, não era tributada pelo distrito. As propriedades pertencentes ao governo (41% do total), missões diplomáticas e instituições privadas sem fins lucrativos são isentas do imposto sobre a propriedade. Os membros do Congresso (políticos e funcionários) são considerados, para efeito de imposto de renda, como não-residentes, além de, como moradores, beneficiarem-se de um imposto sobre a propriedade mais baixo.

o grande desafio da cidade de Nova Iorque é financiar seus gastos de capital, inclusive construção e reforma de escolas, devido à elevada carga de sua dívida e às restrições impostas pela Constituição ao seu endividamento até janeiro de 2002.

Outro fator que contribuiu para o aumento de despesas foi a passagem de um contingente de funcionários federais para o D.C., sem os recursos correspondentes para cobrir os benefícios previdenciários, o que gerou uma dívida adicional que, em 1995, alcançava US$ 5 bilhões

O sistema de administração tributária estava falido: a capital não tinha capacidade para cobrar os 20 diferentes impostos e 115 taxas estabelecidos na legislação. Havia deficiências técnicas e de recursos humanos capacitados e até suspeitas de corrupção: houve redução de pessoal em 22% em 1995 em relação a 1990, sem melhorias tecnológicas e administrativas.

A receita tributária caiu em média 2,3% a.a. no período 1990/95: a inadimplência do imposto sobre a propriedade passou de 1% em 1989 para 10% em 1995. Mas os gastos continuaram crescendo e o déficit acumulado em 1990/95 alcançou 7,5% da receita orçamentária total de 1995. Como o D.C. não tem autoridade para emitir títulos de longo prazo para financiar déficits acumulados, resta-lhe apenas a opção de tomar empréstimos de curto prazo junto ao Tesouro do país.

A solução da crise fiscal começou pela instituição, em abril de 1995, de uma comissão de controle pelo Congresso, e por um pedido de aumento das transferências do Tesouro, que passaram de US$ 454 milhões em 1989 para US$ 600 milhões em 1994, garantidas por lei até 1999. Apenas algumas taxas e a base do imposto de vendas foram aumentadas, visto que a carga tributária *per capita* de Washington, D.C. é a mais elevada da região.

Segundo as análises feitas à época (1995/96), a cidade estava falida, em termos fiscais e políticos [18] A reestruturação seria necessária nas duas áreas. Uma vez atingidas as metas de equilíbrio fiscal, programado para 1999, o enfoque passará a ser como obter os recursos para financiar a provisão eficiente de serviços e permanecer no equilíbrio. Para isso, será necessário rever a distribuição do financiamento entre o governo federal, os residentes no D.C. e na região, e definir quais os tributos que o D.C. poderá impor com o mínimo impacto nas decisões de localização das pessoas e das firmas na região.

[18] *Ver, por exemplo, O'Cleireacain (1996).*

O Caso de Houston: O Papel do Controle Externo

Nos anos 70 e na primeira metade dos anos 80, Houston, no Texas, passou por um período de prosperidade, com grandes influxos de pessoas e capital. A renda real *per capita* da área metropolitana cresceu a uma taxa média de 2,8% a.a. entre 1969 e 1981, passando de US$ 15 mil para US$ 21 mil. Os preços reais dos imóveis cresceram mais de 9% a.a. Contudo, a esse *boom* seguiu-se uma contração muito grande, decorrente da queda dos preços do petróleo, acarretando queda significativa nos preços dos imóveis e falência da indústria financeira imobiliária.

O impacto no orçamento da cidade foi uma queda drástica na sua receita; a base do imposto sobre a propriedade residencial caiu 35% em termos reais entre 1986 e 1993; a despesa *per capita*, em dólares de 1993, passou de US$ 402 em 1977 para US$ 600 em 1987, caindo para US$ 450 em 1989. Apesar dessa queda de 23% na despesa em dois anos, o prefeito não perdeu o cargo, não houve intervenção federal ou estadual, nem moratória da dívida em títulos. Contudo, apesar da queda abrupta na renda *per capita* da cidade, a receita respondeu suavemente e com certa defasagem. A despesa acompanhou o comportamento da receita, de modo que em apenas um ano da década de 80, isto é, 1987, a despesa corrente foi superior à receita corrente. Três restrições institucionais, descritas a seguir, podem explicar a ocorrência de déficit em apenas um ano: [19]

a) primeiro, o controlador da cidade, ao julgar um novo projeto, só pode dizer "não";
b) segundo, o teto de 0,5% para a alíquota do imposto sobre a propriedade só se aplica para gastos correntes, não havendo, contudo, limites de aumento dessa alíquota se for para o pagamento dos serviços da dívida;
c) terceiro, Houston está sempre em competição com as cidades vizinhas; além disso, alguns serviços sociais destinadas às classes pobres são de responsabilidade compartilhada com o estado do Texas, e Houston tem competência legal para anexar jurisdições vizinhas, o que contribui para aliviar o orçamento em períodos de crise fiscal.

Durante a crise econômica, o aparato institucional funcionou da forma resumida a seguir.

- No início, o governo da cidade agiu como na maioria dos governos das demais cidades em épocas de crise, isto é, aumentou receita. A receita do imposto sobre a propriedade aumentou em 15% *per capita* em termos reais entre 1982 e 1986, inicialmente devido à defasagem entre o valor efetivo das propriedades e as avaliações para efeito do imposto, pois o departamento de avaliações se recusou a aceitar transações baseadas no valor de mercado. Porém, em 1987, esse artifício já não pôde funcionar, visto que o valor real das propriedades havia caído 10% e as reavaliações tiveram de ser aceitas.

[19] *Ver Craig (1996).*

- As despesas correntes continuaram aumentando mais que as receitas, até surgir, em 1987, o déficit corrente de 4,2% das receitas. O orçamento corrente já não podia contribuir para o pagamento dos serviços da dívida nem para as despesas das empresas municipais. Neste ponto, ou se cortava despesa ou se mergulhava numa grave crise fiscal. A opção foi cortar despesas drasticamente. A figura do controlador foi a instituição que realmente contribuiu, rebatendo o impacto da crise com medidas rigorosas de controle de gastos.

A Criatividade das Cidades para Superar Crises e Melhorar a Provisão de Serviços

O prefeito de Madison, nos EUA, adotou um controle da qualidade total no departamento de polícia e encomendou uma pesquisa junto aos cidadãos, pedindo-lhes para avaliar o desempenho do serviço e sugerir melhores formas de lidar com os problemas.

Cidades de todos os portes e de todas as partes do mundo têm passado por dificuldades econômicas e financeiras. Hoje, mais que nunca, a superação das crises exige mais que capacidade técnica e administrativa: exige criatividade. Experiências bem-sucedidas podem ser citadas como sugestões para que as demais cidades da RM-RJ e RM-SP possam levar em conta quando da elaboração de seus futuros planos de desenvolvimento.

A experiência de Madison, Wisconsin, nos Estados Unidos, é um exemplo de melhoria dos serviços prestados pelos bombeiros e pela polícia, partindo das preferências dos cidadãos, reveladas em pesquisas. Em meados da década de 80, o prefeito da cidade adotou práticas de controle da qualidade total no departamento de polícia de Madison, encomendou uma pesquisa junto aos cidadãos para saber como eram seus contatos com a polícia, como vítimas, testemunhas, queixosos e réus, pedindo-lhes para avaliar o desempenho do serviço policial e sugerir melhores formas de lidar com os problemas. Com isso, a polícia pôde se concentrar nos tipos de crimes considerados mais importantes e nos bairros mais prementes, oferecendo, desse modo, um serviço mais condizente com as necessidades do cliente, ao invés de um serviço padronizado no tempo e no espaço.

Cleveland, Ohio, na década de 70, concentrava problemas em todas as áreas: lideranças incompetentes, fracasso financeiro, greves de funcionários públicos e um sistema educacional sem esperanças. Seus cidadãos criaram uma instituição denominada Cleveland Amanhã, formada por 40 executivos, para definir estratégias de recuperação da cidade. A primeira medida do grupo foi contratar uma firma de consultoria administrativa para analisar a base econômica da cidade – que se encontrava em declínio por 25 anos – e sugerir medidas que deveriam ser tomadas pela comunidade da Grande Cleveland para assegurar a vitalidade econômica de forma ampla. Após um ano de estudos, análises e pesquisas de outras cidades do Cinturão Frio, o comitê adotou seis programas de longo prazo destinados a curar as causas ao invés de tratar os sintomas. Esses programas incluíam incentivos à instalação de indústrias básicas e indústrias de ponta, sendo considerados um dos planos de ação local mais bem-elaborados, cuja implementação iniciou-se em 1981.[20]

[20] *Ver Kotler (1994), capítulos 1 e 12.*

Curitiba (PR) é citada por Kotler (1994, p. 123) como uma experiência bem-sucedida de cidade que, sob a liderança do prefeito Jaime Lerner, reagiu ao desafio ambiental com práticas simples mas inovadoras, que exigiam a participação dos cidadãos: trocas de sacos de lixo por alimentos e plantação de mais de um milhão de árvores num acordo entre cidadãos e governo.

As práticas bem-sucedidas de cidades brasileiras não se resumem apenas à preservação do meio ambiente pela cidade de Curitiba. Esta capital, bem como outras cidades de várias regiões do país, vêm tentando solucionar os problemas locais com a adoção de programas, modestos face às necessidades, mas inovadores. A própria cidade de Curitiba vem desde o início dos anos 90 utilizando a auditoria não-governamental nos programas de saneamento ambiental da Região Metropolitana de Curitiba. Cubatão, em São Paulo, Jaboatão, em Pernambuco, Guarapiranga, na Região Metropolitana de São Paulo, constituem-se em esforços coordenados entre governos locais, estaduais, ONG e a sociedade civil para melhorar a qualidade do meio ambiente, dos serviços públicos e o bem-estar do cidadão.[21]

V. Restrições e Perspectivas ao Financiamento das Grandes Cidades Brasileiras

Restrições Macroeconômicas

Uma das questões centrais na teoria e na prática das finanças públicas é a necessidade de assegurar um delicado equilíbrio entre a descentralização fiscal e a estabilidade macroeconômica. Enquanto um regime fiscal mais descentralizado pode propiciar gestão mais eficiente dos recursos e melhor controle social, a centralização favorece a coordenação das decisões de política fiscal necessárias para preservar a estabilidade da moeda ou para ativar a economia.

Os argumentos a favor de maior controle do governo central sobre as finanças subnacionais encontram respaldo nos fundamentos da macroeconomia. Ao se adotarem políticas de estabilização, geralmente o controle da demanda agregada é um ponto crucial. Nos países em que os governos subnacionais representam uma parcela significativa do consumo global, o controle de seus gastos é vital para o sucesso dessas políticas. O controle dos empréstimos contraídos por essas esferas de governo também é importante, porque eles acarretam aumento de gastos e pressionam os mercados de crédito, com reflexos nas taxas de juros.

Outro modo de ver o mesmo problema é criar condições financeiras e institucionais para que os governos subnacionais sejam responsabilizados pelas

[21] *Análises detalhadas dessas experiências brasileiras na área de meio ambiente bem como gestão urbana e orçamento participativo, em transporte público e qualidade de vida, dentre outras, encontram-se em Bonduki (1997).*

suas ações, fazendo com que a responsabilidade fiscal resulte da maior interação entre governantes e eleitores, os quais, pela via do voto, escolhem o nível de gastos e, portanto, o nível de tributação.

No caso brasileiro, o governo federal vem há vários anos implementando políticas de estabilização econômica que trazem em seu bojo rigorosas restrições aos governos subnacionais. Por representar o consumo final desses governos uma parcela significativa do consumo final das administrações públicas, inclusive previdência social – quase 64% em 1996, contra 51% em 1990 –,[22] o controle dos gastos dos estados e municípios tem importância decisiva para o equilíbrio fiscal do país e, portanto, para o sucesso das políticas de estabilização. A experiência passada, reforçada por fatos recentes de contestação de responsabilidades assumidas por antecessores, tem contribuído para o aumento do controle federal, do Executivo e do Legislativo, sobre os orçamentos estaduais e municipais.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu limites para o endividamento dos estados e municípios, ao vedar a realização de operações de crédito cujos valores excedam o montante das despesas de capital, com algumas ressalvas. Nessa área, contudo, as restrições mais específicas são impostas pelo Senado Federal, mediante resolução, sendo a mais recente a de número 78, que entrou em vigor em 1/7/98. Esta resolução não apenas reduziu os percentuais do endividamento permitido em relação à receita líquida, mas ainda condicionou a análise prévia do pleito de endividamento pelo Banco Central ao cumprimento de um número muito grande de requisitos mínimos, como a exigência de resultado primário positivo.

De acordo com a Resolução nº 78/98, o montante das operações de crédito realizadas pelos municípios num exercício não poderá ultrapassar 18% da receita líquida, e os serviços da dívida não poderão ultrapassar 13%. Para os pleitos analisados no exercício de 1998, o saldo total da dívida não poderia ser maior que o dobro da receita líquida. Porém, essa relação teria de decrescer à base de um décimo por ano até atingir o valor equivalente a uma receita líquida no ano 2008.[23]

Com relação às operações de crédito por Antecipação da Receita Orçamentária (ARO), novas restrições foram impostas: seu saldo devedor não poderá exceder 8% da receita líquida; deverão ser liquidadas até 10 dias úteis antes do encerramento do exercício em que forem contratadas; é vedado contratar operações ARO no último ano do mandato; e a sua contratação passará a ser feita em leilões competitivos gerenciados pelo Banco Central.

A despeito das reiteradas restrições ao endividamento dos governos subnacionais, os municípios das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo têm obtido receita líquida com endividamento nos anos recentes. Ou seja, a receita obtida com operações de crédito menos a despesa referente à amortização da dívida foi positiva em 1995 e 1997

[22] *Segundo dados do IBGE/DPE/DECNA (1998).*

[23] *Esses limites estão sendo revistos e consolidados, juntamente com normas de responsabilidade fiscal para os administradores públicos, por meio de projeto de lei complementar que regula os artigos 163 e 169 da Constituição Federal.*

para o Rio de Janeiro e em 1995 para São Paulo. Porém, se forem levados em consideração os juros, o resultado líquido positivo permanece apenas para São Paulo. Assim, considerando-se as operações da dívida em separado, verifica-se que sua importância para o orçamento da cidade do Rio de Janeiro foi, na média do período 1995/97, de 1,6% da despesa orçamentária, enquanto foi de 2,2% para a cidade de São Paulo, no mesmo período.[24]

A Reforma Tributária

O sistema tributário brasileiro vem, ao longo dos anos, passando por constantes mudanças, algumas com objetivos explícitos de aumentar a arrecadação sem se preocupar com seu efeito na atividade econômica interna ou com aspectos de harmonização fiscal no nível mundial ou até mesmo regional. A reforma tributária de 1988, após um longo período de regime autoritário no país, objetivou, em grande parte, ampliar o grau de descentralização dos recursos tributários para os estados e, especialmente, para os municípios.

Atualmente, a definição de propostas de reforma tributária requer que se levem em consideração não apenas as características clássicas de neutralidade, eqüidade, simplicidade, flexibilidade, produtividace e responsabilidade política, mas também seu impacto na competitividade com os parceiros comerciais. As propostas de reforma tributária em discussão enfatizam esse último aspecto, de modo especial aquelas apresentadas recentemente pelo Ministério da Fazenda e pelo IPEA.[25]

A definição de propostas de reforma tributária requer não apenas neutralidade, eqüidade, simplicidade, flexibilidade, produtividade e responsabilidade política, mas também a avaliação do impacto na competitividade com os parceiros comerciais.

O quadro a seguir resume o conteúdo dessas propostas, de onde algumas conclusões podem ser inferidas acerca da autonomia fiscal dos municípios brasileiros. Com relação à competência própria dessas entidades, ambas as propostas mantêm IPTU, ITBI, taxas e contribuições de melhoria. A proposta do Ministério da Fazenda mantém ainda o ISS, porém isentando os serviços exportados e permitindo que o valor do imposto pago aos governos municipais seja compensado por contribuintes do Imposto da Federação, isto é, o novo imposto proposto para substituir o atual ICMS. Por outro lado, a proposta do IPEA substitui o ISS por um imposto sobre vendas a varejo e prestação de serviços ao consumidor final (IVVS), além de sugerir que fique explicitado no texto constitucional permissão para que os municípios instituam contribuições para financiar serviços municipais definidos como bens públicos puros, tais como iluminação, segurança e limpeza pública.

Tendo em vista que essas propostas introduzem mudanças nas competências tributárias da União e dos estados, as transferências e partilhas de impostos destes para os municípios também serão afetadas. Embora permanecendo o mesmo coeficiente de

[24] *Essas informações foram extraídas de Silva e Mesquita (1998).*

[25] *A propcsta do Ministério da Fazenda, sob o título Reforma Tributária – Nova proposta do Ministério da Fazenda, pode ser encontrada na* home page *do ministério. A proposta do IPEA é de autoria de Afonso, J.R, Rezende, F. e Varsano, R., e pode ser encontrada em IPEA, TD nº 606 (1998).*

Tabela 4

Receitas Municipais segundo as Propostas de Reforma Tributária

SISTEMA VIGENTE	PROPOSTA DO M. FAZENDA	PROPOSTA DO IPEA
A. Competência própria	A. Competência própria	A. Competência própria
-IPTU	-IPTU	-IPTU
-ISS	-ISS	-IVS
-ITBI	-ITBI	-ITBI
-Taxas	-Taxas	-Taxas
-Contrib. Melhoria	-Contrib. Melhoria	-Contrib. Melhoria
		-Contribuições p/iluminação, segurança e limpeza pública
B. Partilha/transferências	B. Partilha/transferências	B. Partilha/trasnferências
-FPM: 22,5%(IR+IPI)	-FPM: 22,5%(IR+Seletivo)	-FPM: (IR+$IVA_{federal}$)
-IOF-ouro: 70%	-mantido	-mantido
-$ITR_{federal}$: 50%	-mantido	-$ITR_{estadual}$: 25%
-IR na fonte adm. munic.	-mantido	-mantido
-ICMS: 25%	-Novo ICMS: 25%	-IVA_{estado}: 25%
-IPVA: 50%	-mantido	-mantido
-$FPEX_{cota\ estadual}$: 25%	-extinto	-extinto

Fontes: Constituição Federal de 1988. Ministério da Fazenda. Reforma Tributária – Nova proposta do Ministério da Fazenda. http//www.fazenda.gov.br (versão de 1/12/98). Afonso, J.R. *et alii*. Reforma Tributária no Plano Constitucional: uma proposta para o debate. Brasília: IPEA, (1998).

participação de 22,5%, o FPM terá sua base alterada com a extinção do IPI em ambas as propostas. Assim, pela proposta do Ministério da Fazenda, a base do FPM será a arrecadação do imposto de renda mais a arrecadação do imposto seletivo, enquanto na proposta do IPEA será o imposto de renda mais a parcela federal do IVA.[26]

O ITR, atualmente de competência da União e partilhado meio a meio com os municípios, permanecerá inalterado pela proposta do Ministério da Fazenda. Porém, pela proposta do IPEA, poderá passar para a competência dos estados, os quais retornarão 25% aos municípios de origem da arrecadação. O IOF sobre ouro definido como ativo financeiro permanecerá nos moldes atuais por ambas as propostas, ou seja, 70% são destinados ao município de origem da arrecadação. A partilha do ICMS permanecerá com o atual percentual de 25%, mas sobre novas bases, uma vez que esse imposto será modificado.

Finalmente, permanecerão inalterados nas duas propostas os dispositivos sobre a arrecadação do imposto de renda na fonte recolhido pelas administrações municipais e sobre o IPVA. O fundo de participação dos estados nas exportações, que pelo sistema vigente transfere 25% aos municípios, será extinto.

Embora essas propostas tenham sido definidas levando em consideração os fundamentos teóricos de um sistema tributário desejável num mundo globalizado, medi-

[26] *Pela proposta do IPEA, o governo federal contará com um novo imposto seletivo e um imposto sobre o valor adicionado (IVA). O IVA abarcaria as bases dos atuais IPI, ICMS e ISS.*

das explícitas que poderão solucionar a carência de recursos das grandes cidades brasileiras foram sugeridas apenas por uma delas. A proposta do IPEA sugeriu a substituição do atual ISS por um imposto sobre vendas a varejo e prestação de serviços ao consumidor final (IVVS), que poderá contribuir para aumentar o grau de independência financeira das grandes cidades, especialmente os centros consumidores como Rio de Janeiro e São Paulo.

Essa mesma proposta contém sugestões para a criação de tributos específicos vinculados ao financiamento de serviços considerados bens públicos puros, visto que, nesses casos, o uso das taxas é indesejável teoricamente e limitado aos serviços públicos específicos e divisíveis.[27] Com isso, um elenco de serviços vitais para metrópoles como Rio de Janeiro e São Paulo poderia ser financiado pelos seus usuários, de modo a internalizar seus custos e benefícios. Devido à melhoria das cidades decorrente dessa medida, seus habitantes se sentiriam em níveis mais elevados de bem-estar, apesar do aumento da carga tributária. Definida e implementada adequadamente, essa medida poderia se constituir na pedra fundamental da recuperação de muitos centros urbanos.

Por serem os anos pós-reforma períodos de muita incerteza, sobretudo quanto aos ganhos e perdas dos diversos entes federados, ambas as propostas sugerem um período de ajustamento relativamente longo, durante o qual as novas medidas serão implementadas gradualmente e seus efeitos adversos compensados por um fundo transitório.

VI. Em Busca de Soluções: É Possível Substituir o Antagonismo pela Cooperação?

Um aspecto importante das conseqüências da globalização dos mercados é o que se refere à autonomia das nações e de suas partes. Os Estados nacionais, que se constituíram na passagem do período medieval para a Idade Moderna, e se fortaleceram após a Revolução Industrial, são forçados a abrir mão de sua autonomia para ganharem, pela união, maior poder de competir no mercado global. Em sentido oposto, a autonomia local ganha novos espaços, para permitir que os interesses mais imediatos das comunidades possam ser bem atendidos.

A experiência européia é bem ilustrativa do processo ora em marcha. Ultrapassada a fase inicial de derrubada das tradicionais barreiras alfandegárias à livre circulação de mercadorias no território abrangido pela Comunidade Européia, os países da região dedicaram-se à tarefa de promoção da harmonização fiscal. Na seqüência, a moeda única impõe novos freios a um dos símbolos mais visíveis da soberania.

Com a harmonização fiscal, a autonomia para instituir e legislar sobre os principais

[27] *Artigo 145, II, da Constituição Federal de 1988.*

tributos conhecidos fica severamente limitada. Com a unificação monetária, a autonomia para gerar déficits fiscais e financiá-los mediante o endividamento fica submetida a rigorosos limites. Nesse contexto, é preciso buscar novos caminhos. Um deles relaciona-se à revisão das competências municipais no campo tributário. O outro aponta para o maior uso de contribuições diretas dos usuários para o financiamento dos serviços postos à sua disposição.

No campo tributário, a possibilidade de os municípios extraírem mais recursos do consumo de mercadorias e serviços que ocorre em seu território precisa ser melhor reconhecida. Conforme ficou demonstrado, a devolução aos municípios da parcela do IPI e do ICMS não chega perto, nas grandes cidades, do consumo revelado pela renda local. A cobrança pelos municípios de um amplo imposto sobre o consumo final de mercadorias e serviços corrigiria essa distorção sem acarretar problemas para a eficiência da economia e com vantagens para a eqüidade social. A alegação de que a cobrança do imposto no consumo final é de difícil administração e controle, pois envolve um grande universo de pequenos contribuintes, não se aplica às grandes cidades, pois nelas a concentração do comércio varejista e dos serviços modernos já é uma realidade e tende a se acentuar.

Quanto à tributação da renda, a hipótese de um imposto municipal está, em nosso caso, fora de questão. As enormes desigualdades de renda encontradas no país não permitem abrir mão da manutenção desse imposto na competência exclusiva da União. É possível, todavia, reduzir o enorme desequilíbrio na repartição da parcela que cabe aos municípios na arrecadação do imposto de renda federal. Aqui, o problema não está no montante repartido, mas sim na distribuição. Embora politicamente difícil, a revisão dos critérios que definem a cota de cada município no FPM é uma providência inadiável para reduzir a enorme assimetria dos orçamentos municipais brasileiros.

A cobrança direta dos usuários/beneficiários dos serviços postos à sua disposição tem um enorme potencial de utilização nas cidades mundiais e vem sendo intensamente utilizada em outros países.[26] No Brasil, essa possibilidade vem sendo prejudicada por uma severa limitação constitucional que estabelece clara distinção entre duas categorias de tributos – impostos e taxas – e proíbe a utilização da segunda, quando os serviços não forem específicos e divisíveis.

Nas grandes cidades, com destaque para as cidades mundiais, as demandas por serviços públicos tendem a crescer de uma forma tal que não colide com o crescimento das demandas individuais. Limpeza e conservação de vias públicas, parques e jardins, prevenção de incêndios, controle do tráfego urbano, e iluminação pública são exemplos de demandas coletivas que se manifestam com crescente intensidade em áreas urbanas densamente povoadas, exigindo crescentes recursos para o seu atendimento.

Teoricamente, os impostos gerais deveriam atender a essa finalidade, mas nem sem-

[26] *A experiência do Canadá a esse respeito, analisada em* BIRD, R. *(1997), é ilustrativa desse aspecto.*

pre essa é a melhor opção. Em muitos casos, a cobrança de uma taxa do usuário ou daquele que provoca o problema é socialmente mais justa. O pedágio urbano, por exemplo, é uma forma melhor de financiar os custos com o controle do trânsito e da poluição do que o uso de recursos do imposto sobre a propriedade com essa finalidade. Logradouros públicos, tais como parques e jardins, podem beneficiar-se da cobrança de uma taxa de manutenção. A iluminação pública é cada vez mais importante para a segurança nas grandes cidades e pode ter o seu financiamento melhor repartido com a cobrança de uma taxa específica do que por adicionais ao imposto sobre a propriedade. O mesmo pode ser dito com respeito à instituição de taxas para a limpeza e conservação de vias públicas.

Outro argumento para a ampliação da cobrança de taxas é a sua visibilidade. É mais fácil obter apoio da população para instituir uma taxa que irá financiar serviços que ela reconhece ser de enorme utilidade do que aumentar os impostos municipais para atender à mesma finalidade. Para isso, é importante que os recursos provenientes das taxas estejam claramente vinculados ao propósito específico para o qual foram criadas, e que haja efetivo controle do cumprimento desse compromisso.

Para que a cobrança de taxas não esteja constantemente submetida a contestações judiciais, é preciso que o dispositivo constitucional que regula a matéria seja revisado e reformulado. Várias sugestões nesse sentido já foram encaminhadas por autoridades municipais sem que tivesse havido, até agora, qualquer manifestação de entusiasmo para a sua aceitação. Conforme já foi mencionado, ampliar as bases do financiamento municipal é importante, porém insuficiente para atender às enormes necessidades de financiamento das atividades que cabem ao poder público exercer. Isso precisa ser acompanhado de novas formas de cooperação intergovernamental que eliminem a instabilidade e a falta de garantia com respeito ao financiamento de questões prioritárias para o futuro das cidades mundiais brasileiras.

Exemplos interessantes dessa nova forma de cooperação já estão sendo experimentados nos campos do ensino fundamental e da saúde pública. A característica básica desses novos exemplos é a garantia de um piso mínimo de recursos, sustentado no compromisso de todos com o seu financiamento. A União, o estado e o município concorrem simultaneamente para compor o financiamento necessário mediante o aporte de recursos que se complementam mutuamente. Essa é a lógica do FUNDEF, para o ensino básico, e é também o que está proposto, em emenda constitucional, para o financiamento do SUS. Sem uma cooperação semelhante, a segurança pública, o saneamento, a habitação e o transporte coletivo não encontrarão modelo adequado de financiamento

Além do financiamento das responsabilidades públicas, há que se atentar para a possibilidade de parte dos problemas das grandes cidades encontrar solução na iniciativa privada. A privatização das empresas estatais poderá contribuir para a mais rápida solução das carências de serviços de comunicação e, com menor rapidez, das necessidades de energia. O mesmo não se pode esperar no tocante ao saneamento, em que o baixo nível de renda da maioria da população limita as possibilidades de expansão privada dos serviços. Em outras áreas críticas para a atração de atividades econômicas

Parte dos problemas das grandes cidades pode encontrar solução na iniciativa privada. A privatização poderá contribuir para a mais rápida solução das carências de serviços de comunicação e, com menor rapidez, das necessidades de energia.

São Paulo e Rio constituem um caso único no mundo de cidades de porte mundial distantes apenas 400 km uma da outra. Elas têm características complementares e poderiam beneficiar-se de uma parceria para assumir a posição de uma cidade mundial de primeira ordem.

mundiais, como a segurança pública e a preservação ambiental, a responsabilidade do poder público é exclusiva.

Novos instrumentos financeiros para investimentos em infra-estrutura, sustentados na securitização de recebíveis, podem facilitar a mobilização de recursos privados para investimentos de grande porte em segmentos de infra-estrutura nos casos em que a cobrança de uma tarifa justa assegure um retorno financeiro aceitável pelos investidores. Não se deve esperar, entretanto, que essa possibilidade possa ser amplamente utilizada para resolver os grandes problemas das macrocidades brasileiras, cujas origens remontam, em grande parte, ao baixo nível de renda da maioria de sua população.

Nesse caso, a reorientação das linhas de crédito de longo prazo administradas por instituições financeiras oficiais é medida de alcance mais imediato. À proporção que o setor privado aliviar a pressão das classes médias e ricas sobre o Estado, este deverá orientar os fundos públicos para investimentos cujo retorno financeiro imediato é baixo, mas cujo rendimento a longo prazo apresenta elevado rendimento econômico e social. As grandes cidades, que estiveram ausentes das preocupações dos bancos oficiais nos últimos anos, precisam agora merecer deles alta prioridade.

Argumenta-se, em outro módulo desse projeto, que São Paulo e Rio de Janeiro constituem um caso único no mundo de duas cidades de porte mundial distantes apenas 400 km uma da outra e situadas nos extremos de um eixo que já apresenta elevados índices de conurbação. Além disso, por terem características complementares, sob vários aspectos, elas poderiam beneficiar-se conjuntamente de um esforço organizado para assumirem, em parceria, a posição de uma cidade mundial de primeira ordem no contexto internacional. Será possível construir essa parceria?

Uma longa história de rivalidade provoca uma primeira reação de ceticismo. Afinal, não há nenhum elemento que hoje conduza à cooperação entre as duas cidades. A estrutura econômica não apresenta sinais de integração. A estrutura fiscal acirra a competição pela atração de novas atividades econômicas por meio da concessão de favores fiscais. O aparato institucional está voltado exclusivamente para os aspectos internos. E as relações políticas não revelam qualquer disposição para a busca desse entendimento. O que poderia deflagrar, então, um movimento capaz de romper com uma longa tradição de isolamento?

Em primeiro lugar, cabe lembrar que a conscientização das vantagens futuras da mencionada parceria é um pré-requisito indispensável e, para isso, é preciso que avancemos na análise dos benefícios advindos da cooperação. Todavia, a mudança de percepção com respeito a um tema que ainda carece de maior compreensão de seus desdobramentos não é algo que ocorra rapidamente. É preciso, em paralelo ao esforço de conscientização, construir instrumentos que induzam à cooperação pretendida.

Pela razões expostas, a elaboração de uma política financeira que tenha essa preocupação pode vir a exercer forte papel indutor. Como vimos, a dependência das grandes cidades de outras fontes de recursos que não as provenientes de tributos municipais é grande, e continuará grande mesmo que avancemos na dire-

ção de dotá-las de maiores fontes de geração de receitas próprias. As duas principais alternativas para o preenchimento do hiato de recursos que as cidades enfrentarão para atender às responsabilidades públicas – aporte de recursos federais e estaduais – e acesso a linhas de crédito de longo prazo, inclusive as provenientes de organismos multilateriais, podem constituir um importante incentivo para que as lideranças políticas locais busquem estabelecer parcerias para o atingimento do objetivo em questão.

A cooperação financeira dos estados e da União, segundo o modelo que vem sendo adotado nas áreas de educação e saúde, pode agregar um componente espacial à sua preocupação setorial, de modo a submeter-se a um planejamento estratégico para o projeto "Rio–São Paulo, Cidade Mundial". Maior contribuição nesse sentido pode ser dada por uma política de crédito, implementada em conjunto por instituições financeiras oficiais, com o apoio de organismos multilateriais como o Banco Mundial e o BID, na qual os investimentos necessários nas duas cidades são contemplados sob a perspectiva da complementaridade e dos objetivos do projeto em questão. A essas duas iniciativas deve somar-se a atuação das novas agências reguladoras, que também passariam a apreciar a atuação das empresas privadas à luz do propósito de induzir a cooperação entre as duas maiores cidades brasileiras.

Parte 3

Uma Política Urbana para as Cidades Mundiais Brasileiras

Fernando Rezende
Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas
Affonso Accorsi
Professor da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (UFF)

A Importância da Ação Urbanística e da Legislação Urbana para o Rio e São Paulo no Contexto das Cidades Mundiais

Rachel Coutinho Marques da Silva
Professora do Programa de Pós-Graduação em Urban
Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do

Uma Política Urbana para as Cidades Mundiais Brasileiras

Fernando Rezende
Professor da Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas.

Affonso Accorsi
Professor da Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense.

SUMÁRIO

I Introdução
II A Economia Global e a Cidade Mundial
III A Dinâmica Espacial das Cidades Mundiais
IV Rio de Janeiro e São Paulo como Cidades Mundiais
V A Política Urbana das Cidades Mundiais
VI Conclusões

1. Introdução

Ao longo dos anos, a ocupação do espaço urbano foi se conformando às exigências da economia. Do advento da Revolução Industrial até os nossos dias, as necessidades de expansão e modernização industrial contribuíram para um processo acelerado de urbanização em praticamente todos os quadrantes do mundo. Nesse processo, as megacidades foram se multiplicando de tal forma que, em 1992, 13 cidades com mais de 10 milhões de habitantes já eram encontradas em praticamente todos os cantos do planeta; pelo menos quatro delas deverão ultrapassar o patamar dos 20 milhões de habitantes em pouco tempo. A esse seleto grupo, apresentado no quadro 1, adiante, deverão juntar-se brevemente: Jacarta, Moscou, Cairo, Nova Deli, Londres, Paris, Lagos, Dacar, Karachi e Tianjin [Borja e Castells, 1997].

O salto tecnológico das duas últimas décadas, no que diz respeito à capacidade de armazenar, processar e disseminar informações a uma velocidade sem precedentes no mundo, tem provocado inúmeros questionamentos sobre o futuro das cidades na economia global. A possibilidade que a mudança na tecnologia da informação trouxe de organizar o processo produtivo na escala planetária, com grandes corporações transnacionais dominando parcela crescente dos investimentos e do comércio em todo o mundo, tem conseqüências importantes para a geografia econômica e, portanto, para as cidades.

A nova empresa que emerge na economia global não tem pátria nem fronteiras. Na nova lógica do capitalismo global, o que importa para o controle dos negócios e a maximização dos lucros é o comando sobre as grandes decisões e não a concentração da produção. A ocupação dos mercados se dá mais pelo planejamento estratégico da localização dos estabelecimentos do que pelo aumento das vendas ao exterior. A concentração do poder resulta do domínio da informação e do conhecimento e não da concentração do capital.

Quadro 1
Maiores Aglomerações Urbanas em 1992

(Em milhões de hab.)

Tóquio	Japão	25,8
São Paulo	Brasil	19,2
Nova Iorque	USA	16,2
México	México	15,3
Xangai	China	14,1
Bombaim	Índia	13,3
Los Angeles	USA	11,9
Buenos Aires	Argentina	11,8
Seul	Coréia	11,6
Pequim	China	11,4
Rio de Janeiro	Brasil	11,3
Calcutá	Índia	11,1
Osaka	Japão	10,5

Fonte: Borja e Castells, 1997.

Nesse contexto, os fatores que determinavam a competitividade das cidades, no tocante à atração de indústrias, como o fácil acesso a mercados e a existência de mão-de-obra em quantidade e qualidade apropriadas à modernização industrial perdem a força gravitacional que detinham no passado. Numa economia que substitui parcialmente a intensa circulação física de mercadorias e pessoas por uma circulação instantânea de informação, os fatores que determinam a competitividade das cidades são de outra natureza.

A adaptação das cidades às novas exigências da economia vem sendo objeto de crescente atenção. Uma nova categoria de cidades – as cidades mundiais – foi estabelecida a partir do exame das características que as cidades precisam apresentar, ou desenvolver, para serem incluídas no seleto círculo daquelas que irão comandar a nova economia global. A questão que interessa aqui é como, e em que medida, o perfil urbano das cidades mundiais sofrerá o efeito desse processo de adaptação, e quais as políticas que precisam ser adotadas para acelerar essa transformação.

II. A Economia Global e a Cidade Mundial

As transformações na economia global provocam impactos significativos no processo de urbanização. Isto não significa, todavia, que a estrutura espacial urbana adquire a mesma forma nas distintas partes do mundo. A história, a cultura e as instituições de cada país concorrem para a observância de uma diversidade de modelos espaciais.

A diferença entre o padrão norte-americano, à exceção de Nova Iorque, e o europeu é exemplificativa da influência dos fatores mencionados. No primeiro, observa-se uma tendência à constituição de unidades espaciais que se estendem por longas distâncias abrigando edifícios de escritórios, centros comerciais e áreas residenciais, interligados por redes de auto-estradas, maximizando a importância dos sistemas de comunicações. Na Europa, a globalização produz um processo contínuo e acelerado de destruição e reconstrução, no qual os centros urbanos reúnem as atividades globais e a população a elas integrada, acentuando a dualidade social.

Um aspecto a ser assinalado é o que se refere às demandas por espaço urbano. Em oposição aos amplos espaços requeridos para a instalação de grandes plantas industriais e para a circulação e armazenamento de volumes elevados de mercadorias, as atividades financeiras e de serviços especializados que comandam a economia das regiões urbanas globais são economizadoras de espaço e intensivas em contigüidade. Edifícios inteligentes e capazes de abrigar profissionais que precisam estar em contato permanente encontram, em pouco espaço, movimento econômico e valor adicionado superior ao produzido por vários estabelecimentos industriais – em apenas 20% da área sul de Manhattan estão concentrados 60% dos empregos de toda a cidade de Nova Iorque.

A mudança na demanda por espaços urbanos reverte o processo de deslocamento da atividade produtiva para áreas cada vez mais distantes da área central, em busca de terrenos mais baratos, melhores condições de acessibilidade e maior disponibilidade de moradias para abrigar, nas proximidades das fábricas, a mão-de-obra que nela

A nova empresa que emerge na economia global não tem pátria nem fronteiras. Na lógica do capitalismo global, o que importa para o controle dos negócios e a maximização dos lucros é o comando sobre as grandes decisões e não a concentração da produção.

trabalha. A revitalização dos centros urbanos e de outras partes da cidade até então destinadas ao armazenamento, como as zonas portuárias, incentivada por novas exigências da economia, é um traço marcante das regiões urbanas globais que já atingiram estágios mais avançados de consolidação.

O retorno das atividades produtivas para áreas mais próximas dos centros urbanos, juntamente com a revitalização de suas partes tradicionais, aproveita-se, num primeiro momento, do baixo valor que os imóveis aí localizados alcançaram após vários anos de degradação. Em novos espaços abertos com a derrubada de prédios antigos são rapidamente erguidos modernos arranha-céus, adaptados às exigências de instalação de escritórios modernos. Em paralelo, grandes espaços edificados, antes utilizados para o armazenamento de mercadorias ou que abrigavam estabelecimentos fabris há muito deslocados para a periferia, passam por uma profunda transformação para serem utilizados como centros comerciais, espaços culturais ou centros de entretenimento e lazer.

Ao refrear o processo de ocupação de novos espaços urbanos, o padrão produtivo das cidades mundiais devolve, aos administradores locais, condições para atuar sobre o ramo dinâmico da economia local, de modo a aumentar o poder da cidade para atrair novos empreendimentos.

A verticalização da economia terciária muda o perfil das cidades mundiais em dois aspectos fundamentais. Ela permite uma nova aproximação dos locais de moradia e de trabalho, reduzindo as necessidades diárias de longos deslocamentos de parcela expressiva da população, principalmente daquela que trabalha nas atividades melhor remuneradas da região. Isto faz com que a valorização das áreas urbanas tradicionais inverta o processo de fuga das classes médias e altas para regiões cada vez mais distantes do centro, com conseqüências importantes para as finanças locais.

O retorno da produção e da população ocupada nas atividades bem-remuneradas para áreas tradicionais reduzem os custos crescentes de uma urbanização caracterizada pela contínua agregação de novas regiões ao espaço urbano central, pois as necessidades de expansão da infra-estrutura urbana ficam bastante reduzidas, ou, até mesmo, eliminadas. Não afasta, todavia, a necessidade de modernização, principalmente no que diz respeito à energia, ao saneamento (água, esgoto e lixo) e ao transporte coletivo.

Outra conseqüência importante deste fenômeno é o forte dinamismo introduzido pelas atividades relacionadas, direta e indiretamente, ao entretenimento, ao lazer e à prestação de serviços pessoais com maiores qualidade e sofisticação. Por seu turno, intensa atividade cultural, qualidade da rede hoteleira, concentração de restaurantes de primeira classe, comércio sofisticado, variedade de opções de lazer são, entre outros importantes atributos que se desenvolvem nessas regiões urbanas, fortes atrativos ao aumento do tur smo, tudo isso provocando um círculo virtuoso de prosperidade que, ao proporcionar melhores condições financeiras ao governo local, contribui para a realização de investimentos importantes na recuperação dos espaços urbanos onde essas atividades se localizam.

Ao refrear o processo de ocupação crescente de novos espaços urbanos, o novo padrão produtivo das cidades mundiais devolve, aos administradores locais, melhores condições para atuar sobre o espaço que concentra o ramo dinâmico da economia local, de modo a aumentar o poder da cidade para atrair novos empreendimentos. Além disso, o retorno das atividades líderes às áreas centrais reduz os conflitos jurisdicionais que dificultavam cada vez mais uma atuação integrada sobre o espaço urbano, pois a horizontalização das metrópoles lhe incorporava novas áreas sujeitas a outras jurisdições

políticas e administrativas, com o agravante de que as atividades geradoras de maiores rendas, e, portanto, a base tributária, se deslocavam para fora dos limites de atuação da área central, acarretando o empobrecimento do pólo metropolitano.

Com o aumento da renda gerada nas áreas centrais, a concentração do consumo de mercadorias e serviços e a valorização dos imóveis ali localizados, as finanças das cidades mundiais ficam fortalecidas, corroborando, em conseqüência, o poder político e a capacidade de os governos locais executarem políticas capazes de manter o seu crescimento.

Condições e Requerimentos para Ingresso no Seleto Clube das Cidades Mundiais

A concentração nas cidades mundiais das atividades que comandam, controlam e coordenam as decisões que determinam o comportamento da economia global também provoca alterações importantes nos fatores que propiciam o desenvolvimento dessas atividades. A infra-estrutura de comunicações é mais importante do que o acesso físico a insumos e mercados; o ambiente urbano pesa mais do que a disponibilidade de amplos espaços; a existência de uma sólida base científica e tecnológica supera as tradicionais vantagens associadas à disponibilidade de mão-de-obra qualificada. Tudo isso significa que boa parte das ações que os poderes públicos precisam encetar, para que candidatas a postos mais elevados na hierarquia das cidades mundiais sejam bem-sucedidas, precisa passar por uma importante reformulação.

Já vimos que a natureza das atividades que dominam a economia dessas regiões altera rapidamente as demandas por espaço para sua localização. Isso não é suficiente, contudo, para compreender o padrão de urbanização que decorre desta nova realidade. Para tanto, é necessário, também, examinar as complementaridades que se estabelecem entre as atividades que lideram a economia dessas cidades e as demais atividades que com elas estabelecem relações econômicas importantes.

Em primeiro lugar, cabe chamar atenção para o fato de que algumas atividades tradicionais ganham nova vitalidade na esteira da expansão dos serviços modernos. A indústria gráfica é uma delas, assim como a indústria de confecções voltadas para o atendimento das demandas de consumidores mais exigentes. Setores de guarda e distribuição de valores, mercadorias e serviços, que requerem pronto atendimento, também são beneficiados. As modernas técnicas de gestão administrativa, que enfatizam aspectos como o *downsizing* e o *just in time*, estabelecem uma complexa cadeia de fornecedores de bens e serviços para as atividades dominantes, que precisam localizar-se em áreas próximas para evitar os custos decorrentes do atraso no atendimento

A densa rede de relações produtivas e comerciais também fortalece o adensamento no que diz respeito ao uso do solo urbano. Tudo isso exige grande empenho de renovação de áreas degradadas e de adaptação de edificações para

novos usos. Isso significa menores exigências de grandes investimentos na infra-estrutura e maior capacidade da administração pública para exercer uma eficiente regulação, de modo a evitar que a especulação imobiliária traga problemas para a expansão da economia e acarrete danos ambientais.

Em face da valorização imobiliária e da vitalidade da economia, a iniciativa privada pode dar conta de maior parte das questões relacionadas às transformações no uso do solo e às exigências de modernização da infra-estrutura urbana daí decorrentes. Mas não pode lidar com externalidades que desempenham papel vital para a economia das regiões urbanas globais. Dentre essas externalidades vitais estão a segurança pública, o meio ambiente e a exclusão social.

Não por acaso, a revitalização da cidade de Nova Iorque nas duas últimas décadas foi acompanhada de um bem-sucedido programa de redução de criminalidade, cujos resultados são hoje em dia universalmente reconhecidos. Simultaneamente à prioridade concedida à segurança pública, o governo local tomou iniciativas importantes no plano ambiental e manteve um dos mais generosos programas de concessão de benefícios às populações carentes como forma de combater as conseqüências da exclusão social.

A concentração das atividades econômicas em espaços contíguos gera um padrão de ocupação que se assemelha a um polígono bem definido. Isso favorece a solução de problemas urbanos que importam para a competitividade da economia das regiões urbana globais, mas pode acarretar maiores obstáculos para o enfrentamento dos problemas sociais. A expulsão da população carente para áreas periféricas, provocada pela mencionada valorização imobiliária das partes centrais, aumenta a necessidade de sustentação de programas sociais, drenando boa parte dos recursos orçamentários e exigindo impostos elevados para financiá-los. Na ausência de uma maior cooperação intergovernamental, o aumento do envolvimento dos municípios com programas de ajuda às populações carentes pode acarretar índices de carga tributária que provocariam a fuga de algumas atividades para outras cidades onde os impostos sejam menos punitivos.

Os casos de São Paulo e Rio de Janeiro são eloqüentes com respeito aos problemas que a exclusão social provoca do ponto de vista de sua consolidação como cidades mundiais. Não só a solução dos problemas urbanos é mais difícil em cidades que apresentam altos índices de desigualdades de renda e de pobreza, como o ambiente que se produz em áreas de grande concentração de pobreza gera condições propícias à proliferação de atividades ilegais e ao crime organizado.

Assim, embora ambas as cidades apresentem vários elementos favoráveis ao desenvolvimento das atividades dominantes nas regiões urbanas globais – moderno sistema financeiro, importante centro universitário e boa disponibilidade de oferta de serviços modernos (São Paulo); importante centro tecnológico, tradição no ramo da consultoria e excelentes condições para o desenvolvimento de atividades de entretenimento e lazer (Rio) –, elas apresentam importantes externalidades negativas que precisam ser rapidamente reduzidas para que possam assumir posição de maior relevo na rede de regiões urbanas globais.

Necessidades e Políticas

Durante as últimas décadas, as economias das cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro passaram por um sensível esvaziamento. Em parte, esse esvaziamento deve-se ao baixo dinamismo que a economia brasileira vem apresentando desde o final da década de setenta. Mas parte importante desse esvaziamento deve-se à migração para a periferia metropolitana, ou para o interior do estado no caso de São Paulo, de indústrias tradicionais e mesmo das grandes redes de comércio varejista, provocada por um crescente aumento nessas cidades das deseconomias de aglomeração. Trânsito caótico, transportes coletivos deficientes, saneamento precário e serviços públicos de má qualidade contribuíram para a decisão de muitos empresários de buscar áreas mais propícias para a expansão de seus negócios. Juntamente com o aumento das externalidades negativas, a competição fiscal, sustentada na concessão de generosos benefícios fiscais por municípios e estados vizinhos, também teve o seu peso na decisão de mudança de muitos negócios para o interior ou para outros estados da Federação.

Apesar disso, recente pesquisa do SEADE revela que essa mudança ainda não teria provocado uma alteração significativa no padrão produtivo metropolitano, ao menos no que diz respeito a São Paulo. Após realizar uma ampla pesquisa sobre a economia paulista, o SEADE constatou que o padrão da atividade produtiva na Região Metropolitana de São Paulo ainda não revela mudanças significativas, com respeito a um aumento sensível no peso relativo das atividades que conformam o núcleo dominante da economia das cidades mundiais. Isso é, o deslocamento da indústria para fora da cidade ainda não foi acompanhado de um aumento significativo dos serviços modernos que se interconectam na perspectiva global. A destacar nessa pesquisa apenas a maior presença do setor de edição, impressão, reprodução e gravações, uma das atividades que ganha novo dinamismo no processo de consolidação das cidades mundiais.

É claro que, como a pesquisa do SEADE foi realizada em 1995, ela também reflete condições pouco propícias a um maior dinamismo da economia urbana, dadas as restrições de crescimento que a economia brasileira enfrenta desde então. Mas este fato não deve servir de consolo, tampouco obscurecer a clara visão da realidade hoje encontrada nas duas cidades mundiais brasileiras com respeito a condições para a atração de atividades exigentes em fatores nos quais elas apresentam conhecidas dificuldades.

Não é preciso recorrer a alentadas análises de experiências de outras cidades mundiais, nem a sofisticadas elaborações teóricas, para definir o que precisa ser feito aqui. Boa parte dos problemas urbanos, relacionados à recuperação de áreas centrais e à renovação de segmentos da infra-estrutura, deverá ser resolvida pelo mercado, à medida que essas exigências de recuperação e modernização forem sendo apresentadas. Nesse caso, o que se requer é uma revisão das políticas tributárias e creditícia, bem como a implantação de um efetivo aparato regulador, para criar os incentivos necessários às soluções de mercado.

O que recai com mais peso sobre os ombros da administração pública é a já mencionada questão das externalidades negativas. Aí é necessário rever em profundidade os aspectos institucionais e financeiros, na linha do que é abordado em outro capítulo deste volume.

Os casos de São Paulo e Rio de Janeiro são eloqüentes quanto aos problemas que a exclusão social provoca para sua consolidação como cidades mundiais. A solução dos problemas urbanos é mais difícil quando há altos índices de desigualdades de renda e de pobreza.

De fundamental importância para o sucesso do empreendimento que visa pôr o Brasil na rota principal dos grandes fluxos de decisões que comandam a economia global é a conscientização de todos com respeito à importância desta iniciativa. Os poderes públicos, em todos os níveis, as comunidades, o setor empresarial, as lideranças políticas e as classes trabalhadoras precisam estar bem-informados das conseqüências de um eventual insucesso, que acarretaria o deslocamento do poder decisório em questões fundamentais para a América Latina para outro país do continente, ou mesmo para os Estados Unidos.[1] Para tanto, a realização de estudos e a análise dos principais problemas a serem enfrentados são os primeiros passos. A eles deve seguir-se um intenso debate sobre o tema, sustentado em divulgação na mídia, realização de seminários e conferências, e demais atividades relacionadas ao objetivo de uma ampla mobilização social.

Além da conscientização, é necessário modificar o entendimento do que usualmente é entendido como o coração da política urbana. Nesse contexto, ela perde a sua tradicional conotação setorial para assumir três preocupações principais: a competitividade das cidades, a qualidade do meio ambiente e o equilíbrio social. Nessa perspectiva, a política urbana que interessa às cidades mundiais não é uma questão afeta apenas ao seu administrador. Ela requer uma estreita cooperação dos poderes federal, estadual e municipal para que possa ser bem-sucedida.

Boa parte dos problemas urbanos deverão ser resolvidos pelo mercado, à medida que as exigências de recuperação e modernização sejam apresentadas. O que se requer é uma revisão das políticas tributárias e creditícia, bem como a implantação de um efetivo aparato regulador.

III. A Dinâmica Espacial das Cidades Mundiais

Contrariamente ao que se poderia esperar, a dispersão geográfica da produção industrial, propiciada pelo desenvolvimento da tecnologia, realçou o papel estratégico desempenhado pelas metrópoles globais, à medida que aumentou a importância das funções de comando e das atividades de prestação de serviços a elas relacionadas. Ao mesmo tempo, a alta lucratividade que essas atividades alcançaram impuseram uma nova dinâmica espacial a essas cidades, uma vez que tornou mais difícil para outros setores competirem por espaço nas áreas centrais.

Apesar de algumas vantagens associadas à idéia dos tecnopólos, com respeito, por exemplo, à possibilidade de atuarem como elementos de indução do desenvolvimento regional e local, mediante atração de capitais e interação com outros pólos tecnológicos já estabelecidos, eles se apresentam mais como estratégias individualizadas do que como instrumentos de desconcentração das metrópoles. Assim, a pouca representatividade dos tecnopólos em todo o mundo explica porque as metrópoles continuam exercendo o seu poder de atração sobre as empresas, concentrando a maioria das atividades terciárias de nível superior, além das universidades e centros de pesquisa.[2]

Destaca-se o aumento da importância relativa dos setores prestadores de serviços,

A recente transferência de São Paulo para Miami das atividades de comando da General Motors para a América Latina já deve ser vista com preocupação.

[2] *Na região de Paris, concentram-se, hoje, mais de 50% dos cientistas e pesquisadores da França e mais de 80% dos profissionais que trabalham em tecnologia avançada.*

Quadro 2
Índices de Crescimento do Emprego – 1970/1990

(%a.a.)

	EUA	JAPÃO	FRANÇA	REINO UNIDO	CANADÁ	ALEMANHA
Emprego Total	2,00	0,85	0,41	-0,43	2,43	0,09
Setor Manufatureiro	0,12	0,36	-0,76	-3,10	1,07	-0,98
Prestação de Serviços	4,65	4,39	3,83	3,58	8,17	3,05
Serviços Sociais	2,71	2,53	1,73	1,71	2,62	2,71
Serviços Pessoais	2,78	1,81	3,04	0,23	5,64	0,28
Serviços Distributivos	1,60	1,25	0,94	0,0	3,10	0,02

Fonte: Sassen, 1998.

em detrimento das atividades manufatureiras, com destaque para as atividades de seguros, bancos, serviços financeiros, legais e de contabilidade, atividades imobiliárias e associações profissionais, demandadas tanto pelas novas atividades em expansão como pelas atividades preexistentes. Por seu turno, o crescimento dos serviços modernos atrai atividades ancilares, relacionadas, direta e indiretamente, ao entretenimento, ao lazer e à prestação de serviços pessoais, com maiores qualidade e sofisticação.

As mudanças na economia refletem-se no emprego. Se analisarmos o quadro 2, podemos verificar que nos países líderes, nas últimas duas décadas, os segmentos da economia que apresentaram crescimento significativo no emprego são os de prestação de serviços, enquanto os empregos no setor manufatureiro mostraram crescimento nulo ou negativo.

Em Nova Iorque, por exemplo, a maior parte das atividades da indústria de informação, bem como a quase totalidade dos empregos nos setores de finanças, seguros e investimentos imobiliários estão concentrados nas zonas centrais da cidade (Manhattan). O mesmo ocorre tanto em Tóquio como em Londres. Como conseqüência desta concentração de atividades, aumenta a demanda por espaços de escritórios, incentivando a atividade imobiliária. Edifícios inteligentes, dotados de inovações tecnológicas, são construídos para abrigar a sede de conglomerados internacionais.

A dispersão das atividades produtivas aumenta a necessidade de um gerenciamento mais eficiente, passível de ser exercido à distância, graças ao desenvolvimento das comunicações, permitindo que matrizes de empresas prestadoras de serviço localizadas em Londres ou Nova Iorque possam atender às demandas de outras empresas localizadas em qualquer parte do mundo. Apesar da observação de Saskia Sassen sobre a influência que o setor manufatureiro exerce na dinâmica do setor serviços, este já apresenta, em boa dose, uma dinâmica própria.

Tendo em vista que o crescimento dos serviços modernos apóia-se em sofisticadas tecnologias de comunicação, seria razoável esperar que ele ocorresse de modo descentralizado, sem provocar impactos físicos relevantes nas zonas centrais dos grandes centros urbanos. No entanto, os serviços financeiros e demais atividades que buscam localizar-se nas cidades mundiais beneficiam-se das economias de aglomeração proporcionadas pela terceirização de boa parte das tarefas que compõem o seu negócio.

A relação dos serviços modernos com atividades de apoio requer proximidade, com respeito à localização das empresas líderes e de dezenas de outras empresas que com elas se relacionam, de forma a permitir contatos pessoais indispensáveis para a velocidade das respostas às demandas e aos desafios encontrados em mercados altamente competitivos, como os que integram o mundo das finanças modernas

As sedes de grandes empresas que atendem ao mercado regional, ou mesmo ao nacional, podem estar mais afastadas dos grandes centros de prestação de serviços, porém aquelas integradas à economia internacional, altamente sofisticadas e competitivas, necessitam localizar-se nas áreas centrais, junto aos prestadores de serviços, não importando o seu custo.

Este é o caso de grandes conglomerados multinacionais, como a IBM e a EXXON, cuja presença internacional – em ambas, os empregos gerados no exterior representam mais de 50% dos empregos totais – requer uma eficiente capacidade de comando e de coordenação, cujo êxito depende do apoio fornecido por uma complexa rede de prestação de serviços.

A concentração de matrizes de empresas transnacionais numa cidade tem sido um dos critérios utilizados para incluí-la no fechado clube das cidade mundiais, e isso ocorre com maior intensidade quando a cidade desfruta de primazia na hierarquia urbana do país

IV. Rio de Janeiro e São Paulo como Cidades Mundiais

A década de 80 não foi favorável às duas maiores metrópoles brasileiras, sob a ótica econômica. A constatação de um decréscimo no grau de concentração econômica, representado por perdas populacionais e pelo deslocamento da produção para fora das regiões metropolitanas, em parte devido à introdução de inovações tecnológicas e ao desaquecimento da economia, não permitiram a materialização dos fenômenos globalizantes. Não obstante, São Paulo aumentou o seu poder de comando no cenário nacional, principalmente pela concentração de atividades ligadas à circulação do capital, tendo atraído a sede dos grandes bancos e dos conglomerados financeiros.

Atingidas pela recessão, as regiões metropolitanas do Rio e de São Paulo apresentaram decréscimo das taxas anuais de crescimento populacional das regiões metropolitanas, que ficaram bem abaixo das médias nacionais; no Rio, o crescimento da população foi de 0,8% a.a., enquanto em São Paulo a população cresceu 1,7% a.a. na década de 80; ali verificaram-se também índices de desemprego elevado no mercado formal, com reflexos na massa salarial e, conseqüentemente, no nível de trocas comerciais.

Os indicadores econômicos evidenciam quedas significativas da produção nas regiões metropolitanas, especialmente em São Paulo, e no próprio estado como um todo (o estado de São Paulo reduziu de 38% para 34% a sua participação no PIB nacional em menos de 10 anos), em parte explicadas pela ascensão do setor agropecuário, principalmente as atividades do *agribusiness*, que se apresentou como o setor mais dinâmico na

última década, e pelo crescimento do setor de prestação de serviços, reduzindo o peso do setor industrial, que apresentou desempenho negativo.

Este quadro, que corresponde a um misto de efeitos da recessão e da descentralização da produção industrial, não difere do que vem sucedendo em outras grandes áreas metropolitanas no mundo, com a supremacia das atividades de comando nas cidades núcleos das regiões metropolitanas.

Embora não refletindo, ainda, o dinamismo observado nas principais cidades mundiais, o que vem ocorrendo na metrópole de São Paulo, e em menor escala no Rio de Janeiro, é uma concentração dos setores terciários e quaternários, acompanhando a localização nessas cidades das sedes dos principais grupos empresariais, nacionais, estatais e multinacionais. Uma evidência dessa concentração é apresentada no quadro 3, que fornece a localização das sedes dos 40 maiores grupos empresariais instalados no Brasil, durante o período 1980/1991.

Verifica-se que, por qualquer critério (patrimônio líquido ou emprego), a predominância de São Paulo e Rio de Janeiro é absoluta, a despeito de ambas haverem perdido posição no *ranking* nacional entre 1980 e 1991.

Quando se consideram apenas as entidades financeiras, conforme pode ser observado no quadro 4 (São Paulo e Brasil entre 1980 e 1990), São Paulo se destaca pelo considerável crescimento nos depósitos captados pelos bancos comerciais privados e pelos bancos estatais, perdendo para o Rio, no entanto, nos demais segmentos, principalmente nos bancos de investimentos independentes e nos conglomerados financeiros.

Dois fatos negativos ocorridos na década de 80 trouxeram conseqüências perversas para a posição das metrópoles do Rio e de São Paulo como líderes no cená-

Quadro 3

40 Maiores Empresas (por receita operacional líquida e por tipo nacional, estatal, e estrangeira), segundo o Estado e a Região de Localização da Sede – 1980/1991

As 40 maiores	Empresas Nacionais			Empresas Estatais			Empresas Multinacionais		
SEDE	Patrim. Liq. Real Cr$ milhões		Emprego	Patrim. Liq. Real Cr$ milhões		Emprego	Patrim. Liq. Real Cr$ milhões		Emprego
	% 1980	% 1991	% 1991	% 1980	% 1991	% 1991	% 1980	% 1991	% 1991
Amazônia	-	0,40	0,79	-	-	-	0,00	0,75	0,85
DF	-	4,04	4,32	1,18	4,47	13,43	-	-	-
Pernambuco	0,89	0,57	3,01	0,28	4,89	2,33	-	-	-
Bahia	3,12	7,61	12,25	0,50	2,48	1,71	-	-	-
Espírito Santo	0,26	0,00	0,00	-	2,14	1,13	0,00	4,18	0,27
Minas Gerais	9,37	20,07	10,11	3,62	6,75	5,92	8,85	4,03	2,66
Rio de Janeiro	20,88	17,91	16,36	64,94	47,89	44,07	25,19	31,38	17,01
São Paulo	51,01	36,47	34,15	25,10	25,03	25,28	65,96	59,66	78,65
Paraná	2,90	1,49	2,54	1,24	1,56	1,80	0,00	-	0,57
Santa Catarina	1,80	7,82	10,62	1,49	2,25	2,10	-	-	-
R.G. do Sul	9,77	3,62	5,85	1,66	2,54	2,23	-	-	-
Brasil 40 maiores	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Brasil 40 maiores	259899,4	16243487	438294	1862222	93393380	550932	306541	9168384	258960

Quadro 4

A Concentração Territorial de Entidades Financeiras por Lugar de Sede – São Paulo e Brasil – 1980/1991

ENTIDADE FINANCEIRA		1981	1981 Cr$ milhões	%	1991	1991 Cr$ milhões	%
Bancos privados comerciais	São Paulo	43	658927,6	61,43	44	1166902122	71,23
Depósitos totais	Brasil	81	1072642,5	100,00	148	1638261600	100,00
Bancos comerciais públicos	São Paulo	1	88037,0	9,81	1	127472388	20,25
Depósitos totais	Brasil	26	897280,8	100,00	19	629545349	100,00
Bancos de investimento	São Paulo	13	253833,6	55,27	14	14759726	37,48
Conglomerados depósitos a prazo	Brasil	29	459232,4	100,00	20	39383147	100,00
Bancos de investimentos	São Paulo	4	36430,6	59,12	2	10997874	57,86
Independentes depósitos a prazo	Brasil	9	61616,7	100,00	4	19009050	100,00
Financeiras conglomerados	São Paulo	21	118701,3	76,49	10	11016803	63,59
Operações de financ./crédito	Brasil	46	1551181,0	100,00	24	17324607	100,00
Financeiras independentes	São Paulo	24	69005,3	79,30	13	7175480	57,95
Operações de financ./crédito	Brasil	41	87022,5	100,00	23	12382762	100,00

Fonte: Balanço Anual Gazeta Mercantil 1981, 1990. Balanços anuais 30 de junho.

rio nacional: a crise fiscal e as mudanças nas atribuições dos níveis de governo, determinadas pela Constituição de 1988.

O primeiro inibiu os níveis de investimentos, à medida que as despesas com a dívida pública superaram a conta de investimento; e o segundo provocou uma mudança na utilização dos recursos públicos, com o aumento da pressão por gastos em programas assistenciais, fenômeno que atingiu mais a metrópole do Rio do que a de São Paulo.

Juntamente com a crise fiscal, a perda de dinamismo das metrópoles nacionais resultou da falta de uma visão estratégica, voltada para a atração dos setores dinâmicos, vinculados às tecnologias de informação, como as atividades eletrônicas e microeletrônicas.

Basta que se verifique a evolução dos gastos com P&D no Brasil, que no período foi 25 vezes menor do que em países desenvolvidos. Pior desempenho ainda pode ser observado na formação de pesquisadores, cujo número caiu de 53 mil em 1988 para 30 mil em 1991 (dados do CNPq). Os resultados deste abandono refletem-se nos índices de aumento da produtividade industrial, que na década de 80 foram de 15% no Brasil contra 70% no Japão, 65% na Bélgica e Itália, e 38% nos EUA.

Com uma economia em crise, era de se esperar que o papel das metrópoles Rio e São Paulo na nova era da tecnologia da informação, que deveria ser de comando e gerenciamento, não pudesse ser exercido na medida do esperado. Assim, estas cidades ainda não apresentam um grau de incidência de atividades globais que lhes dê características espaciais típicas de cidades mundiais.

A forma espacial que reflete os novos caminhos da economia é a centralidade das atividades de comando e de produção de inovações. Juntamente com a consolidação das áreas centrais, muitas vezes revitalizadas, ocorrem fenômenos de expansão estelar, por meio de eixos de desenvolvimento comercial e de negócios, caracterizando uma região urbana maior, abrigando complexos de escritórios e serviços, aglomerações em áreas periféricas e, até mesmo, cidades limítrofes, apresentando bolsões de pobreza e

marginalidade nos espaços entre os eixos que abrigam atividades que independem dos setores orientados para os mercados globais.

Fenômenos como esses ocorrem hoje na cidade de Tóquio, que abriga grande número de edifícios inteligentes e teleportos nas áreas centrais, ao mesmo tempo em que desenvolve eixos especiais de localização de atividades globais na direção das cidades de Osaka e Nagoya, cuja ligação se processa fisicamente por trem-bala e, virtualmente, pelas telecomunicações.

No Brasil, São Paulo assume a posição de metrópole primaz, posição esta que ainda deve ser reforçada, em decorrência da liberação do comércio exterior e da vanguarda que ostenta com respeito à localização dos serviços e negócios quaternários.

O Rio, apesar das iniciativas recentes de repensar a cidade, inspiradas em experiências européias (principalmente Barcelona), e de figurar no mapa internacional das comunicações como um *nó* logístico da informática, tem sérios problemas de imagem, insegurança à frente, que vêm se acumulando há duas décadas.

A Dinâmica Espacial das Cidades Mundiais
O Abandono da Política Urbana

Duas décadas de abandono contribuíram para agravar os problemas enfrentados pelas grandes metrópoles brasileiras. Embora a longa crise econômica tenha arrefecido os fluxos migratórios, as grandes cidades, e em particular São Paulo e Rio de Janeiro, tiveram suas carências bastante agravadas.

Duas décadas de abandono contribuíram para agravar os problemas das grandes metrópoles brasileiras. Embora a longa crise econômica tenha arrefecido os fluxos migratórios, as grandes cidades tiveram suas carências bastante agravadas.

Um traço marcante desse período foi a intensa metropolização da pobreza. De acordo com estudo divulgado pelo IPEA [Peliano *et alii*, 1993] as áreas metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro concentravam parcela expressiva dos 32 milhões de indigentes computados em 1991. Enquanto a população residente no município-sede praticamente estagnou, os demais municípios metropolitanos continuaram registrando índices expressivos de crescimento populacional.

Ao mesmo tempo em que a pobreza metropolitana exigia uma mais forte presença do Estado na infra-estrutura básica e nos serviços urbanos, o impacto da crise econômica sobre as finanças públicas impunha limites cada vez mais estreitos para a ação estatal. De um lado, a utilização do controle tarifário como um instrumento da política antiinflacionária corroía a capacidade de investimento das empresas estatais responsáveis pelos transportes, energia, comunicações, habitação e saneamento. De outro, o recurso ao endividamento, para contornar as limitações orçamentárias, minava a capacidade de investimento público na infra-estrutura viária e nos serviços sociais, à medida que os encargos da dívida, recorrentemente onerados por juros elevados, iam consumindo uma parcela crescente das receitas tributárias.

Nesse contexto, os tradicionais problemas da política urbana assumiram proporções alarmantes. O esvaziamento dos fundos financeiros e a perda da capacidade de investimento das estatais ampliaram os conflitos jurisdicionais no tocante à atuação da União, dos estados e dos municípios no espaço metropolitano. Ampliaram, também, a fragmen-

tação das intervenções e o descompasso das decisões setoriais.

Em tese, a Reforma do Estado e a descentralização fiscal deveriam devolver aos municípios poderes para atuar mais efetivamente sobre o espaço urbano. Na prática, isso não ocorreu. Na configuração atual do federalismo fiscal brasileiro, as grandes cidades não tiveram um quinhão correspondente com o tamanho das suas responsabilidades.

As dificuldades financeiras agravaram os eternos problemas de falta de coordenação das ações públicas de caráter urbano e de recorrentes conflitos jurisdicionais. Ao tempo em que as grandes cidades tornavam-se financeiramente mais dependentes, em virtude da baixa autonomia tributária, da reduzida capacidade de investimento e das crescentes responsabilidades com o serviço da dívida pública, a articulação das intervenções no espaço metropolitano ficava ainda mais comprometida pela instabilidade do acesso a recursos controlados pelos governos estadual e federal.

Nas duas principais áreas metropolitanas do país – São Paulo e Rio de Janeiro –, a concentração da atividade econômica, da população e dos eleitores estaduais faz com que prefeitos e governadores disputem a primazia pelas iniciativas e a liderança política. Conforme analisado em Rezende (1988), tal disputa pode conduzir a distintas situações com respeito às condições em que se dá o acesso a recursos externos ao município. Essas condições seriam favoráveis quando o prefeito da capital e o governador do estado fossem aliados políticos e filiados à mesma base de sustentação política do governo federal. O caso oposto, de isolamento do governo municipal, seria observado quando o município divergir da mesma orientação adotada pelos governos estadual e federal.

Duas situações intermediárias indicariam perspectivas distintas de acesso a fontes externas de recursos. Elas seriam boas quando a relação entre o município e o governo federal for estreita e ambos divergirem da orientação adotada pelo governo estadual; isto porque o governo federal é que controla a maior parte das fontes de financiamento a que os municípios podem acorrer. Quando o prefeito da capital e o respectivo governador estiverem em bons termos, mas ambos estiverem afastados da linha adotada pela União, a situação, para o município, seria ruim.

Com recursos escassos, a disputa por influência política acentua a fragmentação das ações urbanas e, portanto, a sua ineficácia. Desigualdades intrametropolitanas – financeiras, econômicas e sociais – também reforçam a fragmentação e a descoordenação. A concentração da população de baixa renda na periferia metropolitana aumenta os custos da urbanização, com a necessidade de estender os serviços públicos e a infra-estrutura viária a zonas cada vez mais distantes do núcleo central, mas não reduz a pressão de demanda por serviços sociais – educação e saúde, principalmente – sobre o pólo metropolitano, pois a precariedade dos serviços existentes (quando existem) na periferia faz com que a população aí residente busque melhor atendimento onde ele está disponível.

A conseqüência desses desencontros é uma acentuada deterioração na qualidade da vida urbana nas metrópoles. O alto custo dos investimentos necessários para solucionar as carências da infra-estrutura e dos serviços de utilidade pública não tem possibilidade de ser devidamente equacionado na ausência de uma sólida cooperação entre os municípios da região. A demanda por infra-estrutura pela população da periferia ultrapassa em muito a capacidade de atuação dos respectivos municípios, ao passo que

a pressão que ela exerce sobre os serviços sociais mantidos pelo município da capital provoca forte sangria nos orçamentos já limitados desses municípios. Na ausência de um planejamento estratégico, de abrangência metropolitana, os custos multiplicam-se em um ritmo que inviabiliza o seu financiamento.

A privatização dos serviços públicos e a concessão à iniciativa privada do direito de exploração de vias urbanas introduzem novidades cujas conseqüências ainda não foram devidamente avaliadas. Por um lado, elas teriam o efeito de retirar dos ombros do poder público a responsabilidade integral pela mobilização dos recursos necessários à expansão e modernização dos serviços e ao atendimento das demandas da população. Há, entretanto, aspectos importantes, relacionados a conflitos jurisdicionais e impactos sociais, que ainda estão por serem resolvidos.

Com exceção dos serviços de comunicação, em que inovações tecnológicas podem acarretar uma substancial redução de custos e de tarifas e a regulação é exercida em escala nacional, todas as demais atividades privatizadas apresentam importantes desafios para a gestão metropolitana. O caso mais sério é o do saneamento. Neste setor, a competência municipal impõe severas restrições à integração dos serviços, na ausência de novos arranjos institucionais que eliminem os conflitos que já se manifestam nos momentos que precedem o novo esforço de privatização das estatais estaduais, que há 30 anos controlam a quase totalidade das ações nessa área. Além disso, os fortes desequilíbrios sociais apontam para novos riscos de exclusão da população pobre do acesso a esses serviços, com sérias conseqüências para a redução das desigualdades e para o controle ambiental.

A privatização das empresas de energia elétrica preocupa as prefeituras quanto à manutenção da iluminação pública, cujo custo pode estar fora do alcance do orçamento do município, caso não seja possível superar a restrição constitucional à cobrança de uma taxa própria.

Embora aparentemente menos complexos, os problemas decorrentes da privatização dos demais serviços urbanos não são desprezíveis. A privatização das empresas de energia elétrica é motivo de preocupação das prefeituras com respeito à manutenção da iluminação pública, cujo custo pode estar fora do alcance do orçamento do município, caso não seja possível superar a restrição constitucional à cobrança de uma taxa própria para o custeio desses serviços. Convém lembrar que a iluminação adequada é, hoje, um componente indispensável da política de combate à criminalidade e de melhoria da segurança pública.

A concessão de direitos de exploração de vias urbanas também reforça problemas, ao mesmo tempo em que oferece soluções. Ela viabiliza a construção e operação de vias expressas que reforçam um padrão de ocupação horizontalmente estendido, conectando áreas residenciais de alta renda a áreas centrais que concentram as modernas atividades econômicas, ou a vias de ligação com o interior e o exterior, mas costumam deixar na sua passagem rastros de degradação e de destruição.

A questão central que precisa ser contemplada é a que aborda o controle do poder público sobre o uso do solo e a estruturação do espaço urbano, bem como a possibilidade de que ele possa vir a ser de fato exercido. Como vimos, o abandono da política urbana nas duas últimas décadas acarretou uma crescente incapacidade de exercício desse controle, e a privatização criou novos desafios ainda não devidamente analisados. Antes de avançar na linha de buscar algumas alternativas, é necessário, todavia, explorar melhor as distorções que marcaram as ações públicas de caráter urbano nos últimos anos, objeto da próxima seção.

As Ações Públicas de Caráter Urbano

A não-explicitação de uma política é, como se sabe, uma política. Assim, o abandono de definições claras sobre o conteúdo de uma política urbana não significa que o poder público foi inteiramente omisso a esse respeito. Várias ações setoriais continuaram sendo executadas, impulsionadas pela força da inércia gerada no passado, cada vez mais debilitada, todavia, para provocar grandes transformações. As principais características dessas ações foram a descoordenação setorial e institucional e a fragmentação daí decorrente

Uma das principais conseqüências da descoordenação foi o aumento nos custos da urbanização. Atuando isoladamente, mediante intervenções setorialmente localizadas, as distintas instâncias do poder público não conseguem controlar o ritmo e a forma de expansão das cidades e nem atuar de modo efetivo para conter a especulação imobiliária. O deslocamento das atividades produtivas que necessitam de grandes espaços para se desenvolverem, bem como da população de baixa renda, para a periferia, em busca de terrenos mais baratos, gera necessidades de levar a infra-estrutura a áreas cada vez mais distantes do núcleo central, ultrapassando vazios urbanos preservados pelo capital imobiliário como reservas de valor para posterior aproveitamento.

Dessa maneira, um dos vetores tradicionais de controle sobre o processo de expansão das cidades, a construção das principais vias de acesso às áreas de concentração da produção, do emprego e do comércio, deixa de ter um efeito indutivo para submeter-se às pressões oriundas de decisões de localização de indústrias e de conjuntos habitacionais tomadas em função do custo dos terrenos. O deslocamento da força de trabalho de baixa qualificação para zonas distantes daquelas que reúnem as oportunidades de emprego aumenta os problemas de acessibilidade e exige novos investimentos em vias urbanas e meios de transporte para evitar maiores dificuldades para o desempenho de atividades comerciais e de prestação de serviços. Quanto maior a dispersão na ocupação do espaço urbano, maior é o custo de se propiciar infra-estrutura e serviços compatíveis com as exigências da economia e de se manterem padrões mínimos de qualidade de vida nas metrópoles.

A Constituição de 1988 tornou mais explícita a responsabilidade dos municípios, com respeito ao atendimento das necessidades das cidades, mas não assegurou os meios necessários para que tal responsabilidade pudesse ser devidamente exercida. No caso particular das grandes cidades, a já mencionada dependência financeira aumentou as dificuldades herdadas do passado. A breve existência do Ministério do Desenvolvimento Urbano não deixou qualquer marca com respeito a uma visão estratégica do processo de urbanização e das exigências próprias das grandes metrópoles. Embora a necessidade de cooperação técnica e financeira da União e dos estados, em apoio aos municípios, tivesse sido sistematicamente repetida no texto constitucional, o desmonte das instituições que se encarregavam desta tarefa no passado tornou inócua tal recomendação.

No transporte urbano, a extinção da EBTU não foi acompanhada de uma nova política federal para o setor. Ainda que a responsabilidade nesta matéria seja de fato de âmbito local, a dimensão do problema nas principais áreas metropolitanas requer uma efetiva coordenação das ações públicas para melhorar as possibilidades de atendimento. O

eterno problema gerado pela predominância do transporte individual sobre o coletivo, incentivado pela má qualidade deste último, só pode ser corrigido mediante uma bem planejada ação simultânea de desincentivo ao uso do automóvel (preço do combustível, restrições à circulação, etc.) e de promoção de investimentos em sistemas eficientes de transporte de massa (crédito adequado, desapropriações, tarifas e subsídios), o que não pode ser alcançado sem uma efetiva cooperação intergovernamental.

Nas áreas metropolitanas, a competência municipal para outorgar concessões e regular a exploração por empresas privadas dos serviços de transporte coletivo constitui um foco permanente de conflito entre as autoridades municipais e os órgãos estaduais que se encarregam do controle sobre o transporte intermunicipal. Apesar de esforços recentes nesta direção, a implantação de sistemas integrados, com centralização tarifária, a exemplo da experiência bem-sucedida de Curitiba, tem enfrentado fortes resistências dos empresários, cujo poder político na esfera municipal tem sido freqüentemente destacado.

O apoio financeiro federal, praticamente limitado ao financiamento à aquisição de ônibus por meio do BNDES/FINAME, não exerce qualquer influência na organização dos serviços. Na verdade, com as altas taxas de juros praticadas nos últimos anos, o recurso a este crédito foi contido, com conseqüências perversas para o objetivo de uma constante renovação da frota. Poucas iniciativas importantes, como a construção da Linha Vermelha, no Rio de Janeiro, e a expansão dos metrôs do Rio e de São Paulo, também mereceram o apoio financeiro do BNDES, sem configurar, entretanto, uma atuação baseada em uma visão estratégica dos problemas do transporte metropolitano voltada para o melhor controle do processo de urbanização.

Na área de saneamento, a perda de funcionalidade do modelo construído no final dos anos 60 foi acompanhada de uma nova deterioração dos serviços. A estadualização forçada dos serviços de abastecimento de água e de esgotos, conduzida sob a batuta do extinto BNH, teve seus momentos de sucesso, mas foi perdendo força à medida que a capacidade de financiamento do FGTS foi se reduzindo e que os limites de endividamento dos governos estaduais foram sendo sucessivamente submetidos a controles mais rigorosos, com o agravamento da crise fiscal. A utilização constante da política tarifária como instrumento de contenção da inflação, juntamente com generosos planos salariais e empreguismo, adicionaram novos fatores de agravamento da situação financeira dessas empresas, com conseqüências severas para o funcionamento dos serviços e a expansão de sua cobertura. Mais de 13% dos domicílios metropolitanos no Rio de Janeiro não são conectados à rede de abastecimento de água, enquanto que 79% não dispõem dos serviços de coleta de esgoto. Os números para São Paulo não são muito diferentes.

A crise fiscal estimulou propostas de privatização. No entanto, a questão institucional tem dificultado o avanço da privatização nessa área. Como o poder concedente é o município, a empresa estadual não pode ser privatizada sem a concordância dos municípios que a ela concederam o direito de explorar esses serviços em seus territórios. Vários dos contratos de concessão assinados pelos municípios já estão vencidos, mas a existência de cláusulas de indenização recíproca, na hipótese de rompimento, é motivo suficiente para um contencioso jurídico que pode se arrastar por anos, na ausência de uma lei que estabeleça novas regras que viabilizem a negociação. Assim, apesar do empenho do

Mais de 13% dos domicílios metropolitanos no Rio de Janeiro não são conectados à rede de abastecimento de água, enquanto que 79% não dispõem dos serviços de coleta de esgoto. Os números para São Paulo não são muito diferentes.

governo federal e do aceno de recursos do BNDES para financiar a privatização, nenhuma operação dessa natureza chegou a se concretizar.

O déficit habitacional também refletiu a escassez de financiamento para a construção de habitações populares no período pós-BNH. Diferentes tentativas de contornar os elevados encargos financeiros não foram capazes de evitar a exclusão de uma parcela crescente da população de baixa renda dos programas habitacionais administrados pela Caixa Econômica Federal, ao passo que as limitadas verbas orçamentárias atribuídas a programas dessa natureza pela União, estados e municípios não conseguiram produzir qualquer impacto visível.

O recurso a empréstimos externos, concedidos por organismos multilaterais e negociados diretamente com estados e municípios, constituiu mais um elemento de descoordenação. Mantida a ótica do apoio a projetos setoriais e obedecida a lógica da recuperação de custos, que preside o crédito concedido por essas organizações, as ações financiadas por tais empréstimos não puderam influenciar o processo de urbanização e nem estender os seus benefícios aos mais necessitados.

A perda de controle do poder público sobre a estruturação do espaço urbano abre espaço à especulação imobiliária, gera bolsões de pobreza, provoca a degradação das áreas centrais e retira das metrópoles brasileiras a competitividade para sua afirmação como cidades mundiais.

Se, nos tradicionais serviços urbanos, a descoordenação e a fragmentação das intervenções dos poderes públicos foram os traços dominantes, em outros importantes problemas urbanos elas foram acompanhadas de uma crescente indefinição de responsabilidades. O avanço da criminalidade encontrou um espaço aberto para crescer. Em tese, a responsabilidade pela preservação da ordem pública e pela proteção à família e à propriedade é do governo estadual, que mantém as polícias civil e militar, mas as causas da violência urbana originam-se em fatores que escapam à alçada do estado, como o tráfico de drogas, o contrabando de armas e a lavagem de dinheiro, cujo combate requer a efetiva intervenção federal. A isto soma-se o agravamento da pobreza e da desigualdade, agravadas pela crise econômica e pela falência das políticas redistributivas, cuja convivência com o crime organizado amplia o potencial de violência e de desordem e exige métodos mais modernos e sofisticados de atuação.

Situação semelhante é encontrada na área da preservação ambiental. A agressão ao meio ambiente urbano tem múltiplas causas e nenhum responsável. Sabe-se que a circulação de veículos e o congestionamento viário são os principais responsáveis pela deterioração da qualidade do ar na cidade de São Paulo, mas só uma ação integrada, envolvendo o controle sobre a qualidade dos veículos, a melhoria do transporte coletivo e a imposição de normas restritivas à circulação de automóveis, será capaz de lidar com esse problema para evitar o seu agravamento. A poluição hídrica, provocada pelo despejo de dejetos industriais e de material orgânico sem o devido tratamento, também não encontra a necessária solução na ausência de novos arranjos financeiros e institucionais que definam adequadamente as responsabilidades e assegurem a indispensável coordenação.

Nos serviços sociais, que desempenham papel relevante para a qualidade da vida urbana e a competitividade das cidades – educação e saúde, principalmente –, é que pode ser notado algum progresso no tocante à coordenação. No ensino básico, a recente adoção do FUNDEF definiu um modelo de cooperação financeira intergovernamental que garante um piso mínimo de gasto por aluno matriculado nas escolas públicas, com o propósito de atuar sobre um dos principais fatores de perda de qualidade do ensino: a

baixa remuneração e qualificação dos professores. Uma emenda constitucional que está sendo apreciada no Congresso Nacional propõe modelo semelhante para a assistência médico-hospitalar oferecida no âmbito do SUS, cujo financiamento seria garantido com o aporte regular de recursos da União, dos estados e dos municípios, de forma a reduzir a elevada instabilidade reinante e propiciar um horizonte mais claro para o necessário planejamento dos serviços.

Instabilidade financeira e indefinições de responsabilidades são, portanto, as características principais das ações públicas que têm peso decisivo no funcionamento das cidades e na qualidade da vida urbana. A instabilidade financeira, além de acarretar descontinuidades, dificultar a coordenação e impedir o exercício de uma ação planejada, também impede o avanço de propostas que objetivam estabelecer fronteiras mais nítidas para a repartição de responsabilidades entre os três componentes da Federação. Na ausência de certeza com respeito aos fluxos financeiros, a assunção, pelos municípios, de maiores responsabilidades pela provisão dos serviços fica prejudicada. Nos grandes investimentos em infra-estrutura, a descontinuidade do financiamento agrava o custo dos investimentos e estende, por prazos muito maiores do que o reclamado pela urgência de soluções, a conclusão das obras necessárias.

Conforme apontado, a perda de controle do poder público sobre o uso do solo e sobre a estruturação do espaço urbano aumenta os custos da urbanização, abre espaço à especulação imobiliária, gera bolsões de pobreza na periferia metropolitana, aumenta a necessidade e a distância dos deslocamentos, produz congestionamento e poluição e provoca a degradação das áreas centrais. Tudo isso retira das metrópoles brasileiras a competitividade necessária para a sua afirmação como cidades mundiais na economia global. Uma nova política urbana, capaz de produzir as mudanças necessárias é, portanto, uma imperiosa necessidade.

V. A Política Urbana das Cidades Mundiais

Para as cidades mundiais, o cerne da política urbana está em dotá-las da necessária competitividade. A cidade competitiva é aquela que preenche quatro requisitos fundamentais: acessibilidade, atratividade, sustentabilidade e governabilidade.

A acessibilidade inclui não apenas a disponibilidade de meios rápidos e eficientes para o deslocamento de pessoas e materiais, mas também a circulação em tempo real das informações que comandam as decisões que movimentam o núcleo dinâmico da economia moderna. As ligações da metrópole com o interior do país e com o resto do mundo dependem da disponibilidade e do funcionamento dos meios de transporte, das facilidades de armazenamento e de distribuição de mercadorias, da eficiência dos portos e aeroportos, da velocidade no desembaraço de exportações e importações; dependem, também, da intermediação financeira e dos serviços de comunicação, que integram a economia cas cidades mundiais, e, portanto, do país, ao mercado global.

As políticas voltadas para melhorar a acessibilidade estão, na sua maioria, fora do âmbito restrito das políticas urbanas tradicionais, situando-se no âmbito nacional. Elas incluem a preocupação com o financiamento e a regulação da infra-estrutura básica (trans-

portes, energia e telecomunicações), a regulamentação financeira, as normas alfandegárias, a política tarifária, entre outras iniciativas, cujo domínio está além da capacidade de intervenção dos governos municipais.

A atuação do governo nacional com objetivos de política urbana não requer um aparato formal e nem deve ser vista como uma forma de redução da autonomia municipal. Ela pressupõe o reconhecimento da co-responsabilidade pelo encaminhamento de soluções para os problemas das metrópoles e o exercício permanente da parceria e da negociação. Para ser efetiva, deve também adotar uma postura seletiva, mediante um claro entendimento das prioridades de intervenção.

Nas três dimensões importantes da acessibilidade – a metropolitana, a nacional e a internacional –, a necessidade de uma ação coordenada dos poderes públicos tem importância capital. Tanto no deslocamento de mercadorias quanto na circulação de pessoas, a integração dos meios de transporte é indispensável para reduzir os custos e aumentar a eficiência dos serviços. Por seu turno, a velocidade na circulação não depende apenas das possibilidades físicas de uma rápida movimentação de mercadorias. Questões institucionais têm uma influência também relevante. Regras aduaneiras arcaicas são, por exemplo, incompatíveis com as exigências da economia global, assim como a inexistência de um aparato financeiro habilitado a lidar com as necessidades de financiamento de um novo padrão produtivo, baseado nos modernos princípios do *outsourcing* e do *just in time*.

No espaço metropolitano, o congestionamento viário é causa importante de queda da competitividade. Conforme demonstrado em estudo recente da ANTP, com o apoio do IPEA, as deseconomias geradas pela lentidão do transporte urbano alcançam cifras expressivas e requerem urgente atenção. Do mesmo modo, as deficiências dos serviços de comunicação constituem barreiras importantes ao ingresso de atividades econômicas mundiais, altamente intensivas no uso desses serviços.

A atratividade situa-se no espaço das tradicionais políticas urbanas, embora isso não signifique que os governos locais são capazes de promovê-la isoladamente. Ela contempla os requisitos necessários para a atração das atividades que comandam a economia global, bem como dos recursos humanos que a sustentam. A cidade atrativa deve ser capaz de oferecer condições ideais para o desempenho das atividades que compõem o núcleo duro de sua economia, bem como dos serviços que dão suporte a essas atividades, ao mesmo tempo em que atrai e retém a população que nelas trabalham.

As políticas que interferem no uso do solo urbano desempenham um papel importante para a atratividade das cidades. A base legal e a eficiência dos registros de propriedade são importantes para o adequado funcionamento do mercado de terras, do qual depende a adaptação dos espaços urbanos às exigências das atividades globais. Uma política tributária que combata a especulação imobiliária, mediante adoção de alíquotas progressivas no IPTU, e que onere a retenção de espaços vazios e a não-conservação dos prédios próximos às zonas centrais, também desempenha um papel importante para a implementação de propostas de revitalização de áreas degradadas e a transformação de seus usos. Zoneamentos rígidos, que marcaram algumas experiências da urbanização impulsionada pela indústria manufatureira, devem ser substituídos por regras mais flexí-

veis, em função da maior proximidade exigida entre os centros de comando da cidade mundial e as atividades ancilares que atendem às necessidades do seu núcleo principal.

Outros componentes importantes da tradicional política urbana também requerem atenção. Habitação, transporte e saneamento, vistos na perspectiva de um conjunto de iniciativas que associam a moradia às necessidades do trabalho e do lazer, demandam um enfoque integrado. Neste enfoque, a proximidade da moradia aos locais de trabalho deve ser novamente valorizada, com ganhos para a produtividade do trabalhador e economia nos custos da urbanização.

A abordagem setorial que caracteriza as ações governamentais nas áreas em questão não é capaz de lidar com os custos da urbanização. Vistas isoladamente, as políticas habitacionais podem optar por escolhas locacionais cada vez mais distantes das zonas centrais, em virtude do alto custo dos terrenos mais próximos e dos espaços reservados pelos capitais imobiliários especulativos. No entanto, essas decisões acarretam novas necessidades de expansão das infra-estruturas de transporte e de saneamento, cujo custo pode superar em muito a alternativa de enfrentar o problema fundiário urbano e promover o adensamento nas regiões em que a infra-estrutura já é disponível. Nessa perspectiva, a recuperação dos espaços urbanos, com a readaptação de seus usos, pode ser uma solução financeiramente mais vantajosa e economicamente mais eficiente do que a prática que vem sendo adotada de incorporação progressiva dos novos espaços.

Para a atratividade das cidades também concorrem os serviços sociais que atuam sobre a qualidade ca vida e a produtividade do trabalho. Educação e saúde destacam-se neste particular. Já é consensual o argumento de que baixos índices educacionais são causa importante de perda de produtividade e de agravamento das disparidades sociais. Idênticas conseqüências resultam de precárias condições de saúde, agravadas por uma baixa qualidade do atendimento médico-hospitalar. Nessas áreas, a falta de cooperação inter-governamental tem sido, conforme apontado, um elemento importante de baixo desempenho das ações empreendidas pelo poder público com vistas ao atendimento das demandas da população que não dispõe de recursos para recorrer aos serviços prestados pela iniciativa privada.

A qualidade dos espaços urbanos e a estética da cidade também contam. A limpeza e a beleza dos espaços e o caráter simbólico dos monumentos marcam a fisionomia das cidades e são elementos importantes para a elaboração de campanhas promocionais.

Para além do domínio tradicional das políticas urbanas, mas de papel decisivo para a atratividade das cidades, estão a segurança pública e a justiça. O aumento da criminalidade e a incapacidade que os governos têm demonstrado para conter o seu avanço estão entre os principais elementos que pesam nas decisões de localização das atividades que comandam a economia global. Ao lado disso, o mau funcionamento do sistema judiciário e a demora na solução de conflitos também compromete os eventuais atrativos, pois a velocidade das decisões e do ajustamento a mudanças são requisitos fundamentais para a sobrevivência econômica das atividades que buscam as cidades mundiais.

O terceiro atributo importante das cidades mundiais – a sustentabilidade – refere-se à crescente preocupação com a qualidade do meio ambiente. A deterioração ambiental

O aumento da criminalidade e a incapacidade que os governos têm demonstrado para conter o seu avanço estão entre os principais elementos que pesam nas decisões de localização das atividades que comandam a economia global.

causa danos à eficiência econômica, como apontado em outro capítulo deste estudo, assim como afeta a saúde e o bem-estar dos seus habitantes e dos que para ela viajam, a trabalho ou a lazer.

Conforme indicado no estudo sobre o tema, os problemas ambientais das cidades mundiais brasileiras originam-se de fatores que escapam quase que inteiramente à capacidade de atuação dos governos locais. Tanto a poluição atmosférica quanto a poluição hídrica requerem a imposição de medidas de controle da atividade industrial e agrícola, cuja efetividade depende de serem adotadas em escala que ultrapassa em muito os limites metropolitanos. O mesmo ocorre com a poluição decorrente do não-tratamento dos esgotos sanitários que poluem as águas utilizadas para o consumo humano e para o lazer. Aqui, nenhuma medida isolada é capaz de resolver inteiramente os problemas já existentes, bem como os que já se prenunciam para o futuro, uma vez que a solução depende de um bem-articulado conjunto de instrumentos fiscais, financeiros e institucionais.

Diretrizes e Prioridades das Ações Governamentais

Ao que foi aqui apontado segue-se que as políticas para as cidades mundiais confundem-se com as próprias políticas nacionais, não podendo ser vistas como um capítulo próprio das políticas urbanas. Trata-se, portanto, de pôr foco nas ações governamentais capazes de promover as mudanças que essas cidades requerem para assegurar o seu espaço no fechado circuito das regiões urbana globais.

Quatro iniciativas são importantes para evoluir na direção desejada:

a) aumentar a presença do governo local no plano nacional;
b) substituir o antagonismo que tem marcado o comportamento das várias instâncias do poder público que atuam no espaço metropolitano por uma forte cooperação;
c) instituir regras que estabeleçam a indispensável estabilidade normativa e financeira e garantam a disponibilidade dos recursos necessários, no tempo requerido para a eficiência da atuação; e
d) recuperar o planejamento estratégico e aperfeiçoar os instrumentos aplicados ao controle da sua implementação e à regulação das atividades desempenhadas pela iniciativa privada.

A presença do governo local no plano nacional pode assumir formas distintas. Uma delas é a participação nas negociações relativas a decisões de investimento em grandes empreendimentos de óbvios impactos sobre a estruturação do espaço urbano ou sobre a qualidade do meio ambiente. Outra é a instituição de foros apropriados para o permanente debate e acompanhamento das conjunturas nacional e internacional, de modo a evitar a ocorrência de fatos que provoquem desagregação.

Uma das formas de induzir à cooperação intergovernamental é estabelecer compromissos sólidos com respeito à cooperação financeira e institucional prevista no

próprio texto constitucional. O exemplo já citado da experiência do FUNDEF no campo do ensino básico é uma referência importante, mas que não pode ser reproduzida em outros campos nos quais a produção pública de serviços não é o veículo mais importante da transformação.

A horizontalização das cidades aumentou os conflitos jurisdicionais e acirrou a competição política, ao ampliar o número de municípios que compõem a área metropolitana e concentrar nela uma porcentagem elevada da produção e da população estadual. Nessas condições, a cooperação forçada por dispositivos constitucionais tem limites estreitos e só se aplica a casos especiais. O caminho natural é o da negociação. Esta, todavia, não pode ficar restrita a casos específicos. É necessário que, com base na visão estratégica, se estabeleçam critérios apropriados para a negociação dos conflitos e para a submissão das decisões de investimento aos princípios de competitividade, atratividade e sustentabilidade aqui referidos.

A cooperação dos governos locais com a iniciativa privada também deve ser estimulada. Não só as lideranças locais – empresariais, políticas, acadêmicas e sindicais – devem ser chamadas para tomar parte ativa na elaboração do plano estratégico, como também o seu envolvimento no processo de identificação dos problemas e na montagem dos esquemas financeiros e gerenciais capazes de solucioná-los aumenta as chances de sucesso.

Uma das formas de incentivar a cooperação é estabelecer novas regras para o acesso a recursos financeiros, sejam os comandados pelo governo federal, sejam os provenientes de empréstimos internacionais, nas quais a concessão de financiamentos fique condicionada à apreciação, em conjunto, de um programa de investimentos que tenha passado pelo crivo de um colegiado encarregado do planejamento estratégico e da seleção das prioridades de aplicação de recursos, conforme os objetivos traçados nesse planejamento.

Outro poderoso instrumento de incentivo à cooperação é a regulação das atividades que devem submeter-se ao controle do Estado, dentre elas o sistema financeiro e os serviços de utilidade pública recém-privatizados. Para tanto, é preciso que as agências reguladoras incorporem, em suas normas e na prática, a visão das necessicades próprias das cidades mundiais e operem em sintonia com os organismos estaduais e municipais que atuam subsidiariamente no controle dessas atividades

Um poderoso instrumento de incentivo à cooperação é a regulação das atividades que devem submeter-se ao controle do Estado. Para tanto, é preciso que as agências reguladoras incorporem a visão das necessidades próprias das cidades mundiais

Estabilidade e segurança requerem transparência nas decisões e continuidade administrativa. Para isso, a visão estratégica de futuro desempenha um papel decisivo. O plano estratégico distingue-se do tradicional plano diretor em alguns aspectos importantes. Ele decorre de um processo participativo, baseia-se em análises mais abrangentes dos fatores que interferem nas cidades, desenha os cenários desejados e os caminhos para materializá-los, para indicar as ações que precisam ser empreendidas. À diferença do plano diretor, que pretende regular as ações para ordenar a ocupação do espaço urbano, o plano estratégico é um plano de ação que visa a objetivos mais amplos de aproveitamento das oportunidades de consolidação das cidades mundiais.

VI. Conclusões

Cinco considerações extraídas do interessante estudo de Borja e Castells (1997) mencionado neste artigo são reproduzidas a seguir, e representam um conjunto apropriado de conclusões:

a) a complexa realidade metropolitana faz com que as novas cidades mundiais constituam um espaço urbano-regional que se constrói mais por grandes projetos do que pela organização institucional e a gestão dos serviços;
b) a nova metrópole é o resultado de três dinâmicas distintas, porém inter-relacionadas: globalização, concentração e comunicação;
c) para dar resposta aos desafios que enfrentam, as cidades metropolitanas devem atender a três exigências, complementares quanto aos objetivos, mas contraditórias quanto ao modo de atuação: a competitividade, a integração e a sustentabilidade;
d) a nova cidade metropolitana não reproduzirá, necessariamente, em escala ampliada, o modelo de cidade que marcou o padrão do século XX; e
e) as atuações estratégicas devem ter como objetivo principal promover um salto qualitativo com respeito à acessibilidade e mobilidade do espaço urbano-regional e à geração e reconversão de centralidades no conjunto do território em questão.

A Importância da Ação Urbanística e da Legislação Urbana para o Rio e São Paulo no Contexto das Cidades Mundiais

Rachel Coutinho Marques da Silva
Professora do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FAU/UFRJ)

SUMÁRIO

I Introdução
II A Reestruturação do Espaço Urbano no Rio de Janeiro e em São Paulo
III Urbanismo e Novas Formas de Planejamento
IV As Normas Urbanísticas frente às Demandas da Cidade Mundial
V Ações Urbanísticas Necessárias ao Rio e a São Paulo
Anexo

A autora agradece a Alexandre Brandão da Costa, pela leitura do texto e importantes comentários e sugestões, à Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, pelas discussões sobre legislação urbanística, e à Diretoria de Informações da Cidade do Instituto de Urbanismo Pereira Passos, pela consulta prévia dos dados do Anuário Estatístico da Cidade do Rio de Janeiro.

I. Introdução

Este capítulo pretende analisar quais os pontos fortes e as deficiências que São Paulo e Rio de Janeiro apresentam para atender às exigências dos padrões impostos pela globalização e quais os entraves institucionais que limitam sua inserção nas redes de cidades mundiais. Para tanto, examina quais as possíveis ações urbanísticas e normativas necessárias que contribuam para melhorar seus níveis de competitividade econômica, e que incentivem a complementaridade entre elas. A fim de entender como essas cidades vêm reagindo aos novos padrões econômicos, analisa-se a estrutura espacial de ambas, delineando as principais linhas da reestruturação urbana que nelas vêm se processando. Discutem-se aqui as novas formas de planejamento que vêm sendo utilizadas no contexto de cidades globalizadas, bem como os instrumentos urbanísticos, e finaliza com uma proposta de agenda de ações urbanísticas necessárias que sirva de base para que as duas cidades alcancem o patamar de cidades mundiais e possam se inserir na rede das regiões urbanas globais. Como pressuposto básico, temos que a gestão urbana das cidades globais enfrenta, hoje, o desafio de atender aos novos requisitos físico-territoriais impostos pela globalização; de alcançar níveis de competitividade urbana internacional, concomitantemente às demandas locais; e, sobretudo, propiciar emprego, renda e qualidade ambiental urbana aos seus habitantes.

II. A Reestruturação do Espaço Urbano no Rio de Janeiro e em São Paulo

Vários fatores concorrem para a reestruturação dos espaços intra-urbanos nas cidades sob influência dos processos da economia globalizada.

As mudanças estruturais na produção e no emprego contribuem para o aumento da mobilidade de empresas e negócios na cidade. O fenômeno da mobilidade e do nomadismo da sociedade produz reflexos importantes no espaço urbano, pois muda as relações temporais e espaciais, aliado aos recursos da informática, que contribuem para a instantaneidade e desterritorialização das ações e das informações [Jacques Attali, 1987].

Similarmente, transformações na estrutura administrativa e no leiaute das empresas transnacionais criam novas necessidades de espaço físico e de localização geográfica. A abrangência geográfica dessas empresas, somada à descentralização de diversas tarefas e funções e à redução do tamanho das plantas produtivas, tem como conseqüência administrativa a necessidade de centralização das funções de coordenação, de comando, de controle e financeira, que, como dito anteriormente, tendem a se localizar nas regiões urbanas globais. Essa reorganização administrativa altera significativamente a estrutura do emprego, em quantidade e qualidade, com impactos na economia e na estruturação urbana dessas cidades.

As necessidades de espaço para se exercer uma série de atividades urbanas se reduzem. Isso representa uma reversão da tendência de dispersão verificada nos anos

60/70, quando os problemas a serem enfrentados eram o da expansão urbana e o da implementação de novas infra-estruturas nessas áreas. Com a nova tendência à compactação do espaço urbano, enfrentaremos agora o problema da ociosidade urbana, e o novo desafio será a ocupação dos inúmeros vazios urbanos e imóveis subutilizados existentes e a capacidade de absorção efetiva desses vazios pelo mercado imobiliário.

Com a nova tendência à compactação urbana, enfrentaremos o problema da ociosidade urbana. O novo desafio será a ocupação dos vazios urbanos e imóveis subutilizados, e a capacidade de absorção desses vazios pelo mercado imobiliário.

Observa-se também uma revalorização de certos setores da economia urbana, e, por conseqüência, uma nova competição por espaços na cidade, com efeitos no mercado imobiliário. Nos países onde este processo já vem se consolidando, observa-se que, tanto as grandes empresas transnacionais quanto as atividades que servem a estes setores e às novas elites urbanas, tais como restaurantes, lojas e hotéis de alto luxo competem por imóveis e investimentos com seus similares locais e com o tradicional comércio de bairro [Sassen, 1998].

Dessa forma, ocorrem alterações significativas na estrutura espacial das cidades, refuncionalizando bairros e reordenando o espaço urbano em novas bases. Vejamos a seguir como tem ocorrido este processo no Rio de Janeiro e em São Paulo.

Podemos destacar quatro processos que são particularmente importantes: a) a renovação da antiga área central de negócios concomitante com a expansão do seu perímetro tradicional; b) a formação de novos centros de bairro e de intensificação dos processos de segregação espacial e exclusão intra-urbana; c) a estagnação e obsolescência de certas áreas com altos índices de vacância imobiliária; e d) a reestruturação do espaço metropolitano.

A Renovação e a Expansão da Área Central de Negócios

Observamos que se desenha um novo perímetro para a tradicional Área Central de Negócios (ACN), a qual será aqui tratada como de Centro Expandido (CE), que incorpora as áreas contíguas e vai *expulsando* o uso residencial para locais mais distantes. Tanto no Rio quanto em São Paulo, este fenômeno vem acontecendo nas duas últimas décadas, e particularmente no Rio de Janeiro, pelas características geográficas do seu sítio, o CE vem se consolidando como local preferido pelas empresas que operam no mercado *global*, reforçando o papel da área central de negócios, apesar da competição intra-urbana com a Barra da Tijuca e alguns bairros da Zona Norte. A Barra da Tijuca, por sua vez, assume cada vez mais um papel importante como um centro metropolitano de segunda grandeza e, juntamente com Copacabana, atende às demandas *locais* por comércio e serviços.

Em São Paulo, a área de negócios é um pouco mais dispersa; porém, as sedes das grandes empresas e os serviços a elas subsidiários tendem a se concentrar no Centro e ao redor da Avenida Paulista, formando o centro expandido. Da mesma forma, no Rio de Janeiro, o centro vem se expandindo e aumentando progressivamente seu perímetro para áreas como São Cristóvão e Botafogo.

A importância da área central como sede das principais empresas industriais pode

ser comprovada, no caso do Rio de Janeiro, pela receita total das empresas por classe de indústria segundo as áreas de planejamento, com predominância em todas as classes na Área de Planejamento (AP-1, que engloba as áreas central e pericentral. Ver tabela 1 no Anexo).

No que concerce ao setor de serviços, observamos também uma concentração de empresas, principalmente de suas matrizes, nas áreas centrais da cidade, e no centro expandido. Os serviços considerados por Sassen como de apoio às atividades das empresas transnacionais, tais como transporte, comunicação, administração de bens e instituições financeiras, encontram-se majoritariamente localizadas na AP-1 (ver tabela 2 no Anexo).

Quanto à arrecadação total de imposto sobre serviços, as áreas centrais, juntamente com Botafogo, são as que mais vêm arrecadando, confirmando a predominância dos serviços no CE (ver tabela 3 e gráfico 1 no Anexo).

Novas Centralidades Urbanas: Dispersão, Exclusividade e Exclusão

A nova estrutura produtiva impõe duas forças opostas na estrutura espacial das cidades: a dispersão e a centralização. A telemática maximiza o potencial de dispersão geográfica. A globalização e as redes modificam as antigas centralidades e criam novas centralidades urbanas. Essas novas centralidades são lugares estratégicos dotados de enormes concentrações de infra-estrutura, pessoal especializado e talentoso e prédios que abrigam os setores típicos.

Se, por um lado, a reestruturação econômica intensifica processos de centralidade, principalmente em relação às atividades terciárias, por outro lado, verifica-se um fenômeno de marginalização e exclusão sócio-espacial de algumas áreas não-incluídas no sistema de redes globais e de dispersão de outras fortemente incluídas no sistema de redes. Seus efeitos são semelhantes no Rio e em São Paulo. O fenômeno dos *shoppings-centers*, que geraram novas centralidades e espaços enclausurados, assim como os condomínios fechados, articulam-se fortemente com as estruturas globais e fracamente com os espaços contíguos. As classes mais altas escolhem as novas áreas por amenidades, padrões de exclusividade, segurança e baixa densidade. São bairros ou condomínios exclusivos, localizados em áreas mais distantes, tais como a Barra da Tijuca no Rio de Janeiro, e Alphaville em São Paulo.

A exclusão espacial ocorre pela dificuldade de acesso à habitação formal, por várias razões, que se traduzem no crescimento de loteamentos irregulares, habitações subnormais, e ocupação sob viadutos e em áreas de risco. Este processo se apresenta disperso pelo território, porém com concentração de ocupação de áreas sem infra-estrutura ou de fragilidade ambiental. O aumento da população favelada e em áreas de loteamento irregulares representa o outro lado desta reestruturação urbana (ver tabela 4 e gráficos 2 e 3 no Anexo)

O aumento significativo dos loteamentos irregulares tem como causas adicionais o

alto preço da terra no mercado formal, que contribui para a formação de um mercado paralelo de terras, a baixa capacidade de fiscalização do poder público, a rigidez da legislação federal de parcelamento e a ação especulativa de certos loteadores inescrupulosos. Os loteamentos irregulares se encontram majoritariamente na Zona Oeste (AP-5), com padrão espacial de dispersão (ver tabela 5 no Anexo).

No que diz respeito aos padrões de adensamento, verifica-se que as áreas com infra-estrutura já instalada tendem a se adensar, enquanto que aquelas sem infra-estrutura, ou com infra-estrutura precária, vão sendo ocupadas de forma dispersa, normalmente pela população excluída do mercado formal de construção. No caso do Rio de Janeiro, as áreas com melhores infra-estruturas e melhor acessibilidade tendem a se adensar como já demonstra o que vem ocorrendo na AP-2 e AP-3, respectivamente Zona Sul, Norte e subúrbios da Central. Os fatores expostos exercem pressão sobre o preço da terra e, conseqüentemente, fazem com que a pressão imobiliária por densificação destas áreas seja igualmente maior. É de se notar que a área de maior densidade construída é a área central de negócios (II R.A.), seguida por Copacabana (V R.A.), que pode ser considerada como o centro secundário metropolitano, e logo depois por Tijuca e Botafogo, que fazem parte do Centro Expandido e misturam densidades comerciais e residenciais. No entanto, em termos de área construída a AP-2 e AP-3 se equivalem, ultrapassando em muito a área construída da AP-1 (ver tabela 6 e gráfico 4).

Se compararmos a tabela 6 com a tabela 7, que examina a área construída por uso, veremos que as maiores taxas de construção para o uso residencial encontram-se na Zona Sul, nas regiões administrativas de Botafogo e Lagoa e na Zona Norte e subúrbios da Central, principalmente no Méier. Nota-se, porém, um crescimento da área residencial da AP-4. Em relação ao uso comercial, verifica-se um predomínio da área central de negócios, e do centro expandido, seguido pelas R.A. do Méier e Penha, esta última com expressiva participação do setor de comércio atacadista, que requer maiores áreas de construção. As maiores áreas de construção para a indústria estão na AP-3 em Inhaúma e na Penha (ao longo da Avenida Brasil), seguidas por Santa Cruz, na Zona Oeste (Avenida Brasil e Rio-Santos e próximo ao Porto de Sepetiba) e Pavuna na AP-3 (ao longo das principais saídas do Rio) e São Cristóvão no centro expandido (tradicional centro de pequenas indústrias, tais como gráficas e de confecção), confirmando a tendência de localização das indústrias em áreas próximas a eixos importantes de transporte (ver tabela 7 e gráfico 5 no Anexo).

Os shoppings-centers e condomínios fechados articulam-se fortemente com as estruturas globais e fracamente com os espaços contíguos. As classes altas escolhem as novas áreas por amenidades, padrões de exclusividade, segurança e baixa densidade.

Obsolescência Predial e Espacial

Os rearranjos espaciais advindos da nova estrutura produtiva produzem algumas características importantes que devem ser levadas em conta pela agenda de ações urbanísticas. Além das mudanças já mencionadas, a obsolescência dos espaços ou a subutilização de imóveis se apresenta como uma variável a ser considerada. Com a eliminação ou incorporação de segmentos menos competitivos e tecnologicamente mais atrasados por grandes empresas transnacionais, vários espaços tornaram-se obsoletos ou subaproveitados e contribuem para a degradação de áreas com adequada infra-estrutura.

Em São Paulo, as velhas indústrias fordistas vêm sendo substituídas por unidades produtivas menores, provocando a ociosidade de várias áreas na Grande São Paulo. Tanto a intensificação da terceirização, que gera novas necessidades espaciais para pequenas empresas, quanto a diminuição do tempo de giro das mercadorias, que reduz o tamanho dos espaços para estocagem, provocam obsolescência ou ociosidade predial [Pereira e Sampaio, 1997; Caiado, 1995]. Caberá à administração pública ajustar a legislação urbana e implementar ações de caráter urbanístico no sentido de renovar estas áreas em processo de transformação de uso e/ou de obsolescência.

Rio e São Paulo vêm apresentando menor crescimento desde a década de 80, em relação ao interior dos seus respectivos estados, bem como menor crescimento das capitais em relação às periferias. Mostram, também, modernização dos serviços e capacitação da mão-de-obra.

O mesmo fenômeno acontece no Rio de Janeiro, porém com menos intensidade, visto que a economia carioca sempre teve um peso maior do setor terciário e administrativo, e sua base industrial é diversa, em número e estrutura, da paulista. No entanto, observa-se também uma interiorização da indústria fluminense, principalmente no eixo Rio–SP, sem que isso represente necessariamente uma relocalização, mas, sobretudo, a atração de novas indústrias. Existe sim, no caso do Rio de Janeiro, uma mobilidade industrial intra-urbana, com algumas indústrias, principalmente no setor de alimentos e bebidas e no setor gráfico, se mudando para fora da área central ou pericentral, mas ainda dentro do perímetro municipal, ou na RMRJ. Este movimento migratório de indústrias para fora das áreas centrais em direção às áreas de expansão urbana causa o esvaziamento de inúmeras edificações. Além disso, a transferência de muitas instituições governamentais e de seu corpo administrativo para Brasília, juntamente com as mudanças em setores estratégicos como o portuário e o financeiro, provocou o declínio de muitas áreas da cidade. Atualmente, a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro estima que existam cerca de 220 mil imóveis desocupados no Rio de Janeiro.

O Novo Espaço Metropolitano

A estruturação tradicional do espaço urbano e metropolitano também sofre transformações. Até a década de 80, as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo eram, cada uma, um município central dinâmico, onde se concentravam os postos de trabalho e os principais centros de comércio e de serviços, e uma periferia distante, onde morava a classe trabalhadora e onde se localizavam as grandes indústrias. A partir de então, a periferia tradicional vai se modernizando, deixa de servir apenas como local de dormitório e passa a oferecer opções de comércio e serviços, ensejando novas centralidades metropolitanas. A reestruturação do espaço metropolitano ocorre por meio da localização dos serviços avançados da economia nas áreas centrais da cidade-pólo e de outros setores menos estratégicos nas periferias.

Verificam-se algumas tendências importantes na reestruturação do espaço metropolitano no Rio de Janeiro e em São Paulo [Guimarães e Pires, 1998]. Ambas as cidades vêm apresentando menor crescimento desde a década de 80, em relação ao interior dos seus respectivos estados, bem como menor crescimento de suas capitais em relação às suas periferias metropolitanas. Mostram, também, uma modernização dos seus

serviços e capacitação de sua mão-de-obra. As duas cidades apresentam os maiores índices de metropolização no país.[1]

Os processos de reestruturação descritos provocam uma defasagem das normas urbanísticas de uso e ocupação do solo, e interferem na dinâmica imobiliária da cidade. As mudanças demandam ações públicas, sobretudo na esfera urbanística para integrar o ambiente construído ao tecido socioeconômico e para modernizar os espaços urbanos. Os desafios que se colocam são: a modernização da infra-estrutura nas áreas centrais e a maximização da capacidade instalada no centro expandido; a melhoria da acessibilidade via transporte público para as áreas centrais; a integração da periferia metropolitana à cidade-pólo e das áreas urbanas segregadas; a renovação das áreas obsoletas; e a reutilização dos imóveis desocupados. Parte desta tarefa caberá ao planejamento e às ações urbanística e normativa.

III. Urbanismo e Novas Formas de Planejamento

O urbanismo, assim como outras áreas, passa por um período de mudanças dos velhos paradigmas. O urbanismo funcionalista que marca praticamente todo este século vem sendo mais e mais criticado e parece não mais atender às novas necessidades socioeconômicas. Este urbanismo, que tem em Le Corbusier seu expoente máximo, perdura dos anos 20 aos 70 e contribui para o desenvolvimento da cidade fordista, que reflete uma forma particular de urbanização, baseada na divisão do trabalho no setor de produção, no conceito de economias de escala e no aumento da produtividade por intermédio do desenvolvimento dos transportes e das comunicações.

Um dos instrumentos para ordenar a cidade era o zoneamento funcional, no qual cada uso deveria estar circunscrito a um espaço pré-definido [Silva *et alii*, 1996]. Tal zoneamento, que chamaremos de fordista, fazia parte de uma concepção de cidade baseada em um modo específico da atividade produtiva, a produção fordista, calcada, entre outras coisas, na produção em cadeia, no aumento da produtividade da mão-de-obra mediante a organização racional de métodos de trabalho, e no desenvolvimento dos níveis de salários.

O urbanismo funcionalista buscava dividir a cidade em zonas que corresponderiam a funções específicas e segregadas de uso do solo, procurando maximizar as economias de escala, principalmente de infra-estrutura. Estas zonas seriam conectadas por uma rede de transporte, que buscava a eficiência da cidade. Tanto quanto a cidade fordista, a norma urbanística de controle do uso e ocupação do solo já não se adapta mais às necessidades da cidade contemporânea

---

[1] *No caso de São Paulo, isso se deve ao fenomenal crescimento populacional de seu interior, à taxa média anual de 4,0%, muito maior do que em outras Unidades da Federação. No caso do Rio de Janeiro, a participação relativa decrescente é relacionada ao baixo crescimento da cidade (capital: 0,7% ao ano) e da periferia (1,5% ao ano). No período 1991/1996, também a cidade de São Paulo passa a apresentar um crescimento lento, de 0,4% a.a.*

O planejamento tradicional se pautava pela força do Estado, que, por meio de sua capacidade de investimentos, controlava as esferas produtivas e reprodutivas, comandando investimentos maciços em infra-estrutura e serviços públicos. Assim, o Estado detinha amplo domínio sobre o planejamento. Este planejamento era traduzido nos planos diretores e nos planos de longo prazo, que se baseavam em previsões sobre o crescimento socioeconômico e urbano, e sobre o comportamento dos agentes sociais e econômicos. Geralmente, são planos que partem de uma visão global para a local. Seu instrumento básico é o controle dos usos e das tipologias arquitetônicas via legislação.

Os fenômenos recentes da globalização, principalmente as transformações tecnológicas a ela associadas, contribuem para radicais mudanças nos conceitos tradicionais de tempo e espaço, bem como suas inter-relações. As formas construídas das edificações se materializam no espaço da cidade e, como todo patrimônio imobiliário, possuem uma variável temporal e uma característica de relativa imobilidade. Existe, portanto, uma relação espaço-tempo embutida nas construções urbanas que varia de acordo com os pressupostos do sistema econômico. No momento em que a globalização altera a relação espaço-tempo, coloca-se o desafio de ajustar as normativas urbanísticas a essa nova realidade.

Da mesma maneira, a globalização insere as cidades em um sistema hierárquico de redes que confere novas exigências espaciais, mas sobretudo estimula a competição entre aquelas que querem se tornar cidades mundiais pólos de regiões urbanas globais. Para isso, há que se pensar em estratégias para atrair novos investimentos globais, intensificar os setores de comércio e de serviços, propiciar a rapidez das trocas e investir em infra-estrutura de ponta.

O planejamento tradicional entra em crise, justamente com o processo de globalização e informatização, que muda as relações espaço-tempo. A reestruturação da sociedade em redes e das cidades em hieraquias gera novos espaços de competitividade. A posição na hierarquia das cidades mundiais e nas redes dependerá de sua capacidade de atrair investimentos e de centralizar funções globais.

Da mesma forma, o desenvolvimento das telecomunicações e transportes nas cidades provoca mudanças na sua organização e na ocupação do solo. Planos diretores de ordenamento e de urbanismo de várias cidades européias incluem, atualmente, projetos de infra-estrutura de fibra ótica e de meios de telecomunicações.

Qual o real impacto da era informacional no espaço urbano é um tema que interessa particularmente aos urbanistas. Castells argumenta que o espaço dos fluxos superará o espaço dos lugares, por meio de uma rede assimétrica de trocas que se estabelece sem nenhum comprometimento com as características dos lugares. Nessas redes predomina a lógica funcional das empresas mais poderosas. Dessa forma, o novo espaço industrial que surge e a nova economia de serviços tenderá a organizar suas operações segundo a dinâmica das suas unidades de geração de informações, enquanto conectam suas diferentes funções e tarefas a espaços dispersos. A reintegração dos processos produtivos ocorrerá por intermédio dos sistemas de comunicação. Um outro fator de fragmentação espacial citado pelo autor diz respeito à reorganização seletiva dos espaços de trabalho e residência. Os profissionais executivos dessas empresas tendem a esco-

lher áreas residenciais exclusivas (sem conexão com as sociedades locais), mas conectadas via redes com o país e com o mundo. Assim, tanto a área residencial quanto a área de trabalho são fracamente conectadas aos espaços locais. Conclui o autor que "a nova economia internacional cria uma geometria variável de produção e consumo, trabalho e capital, administração e informação – uma geometria que nega o sentido de qualquer lugar fora de sua posição na rede, e cuja forma muda incessantemente em resposta a mensagens de sinais invisíveis e códigos desconhecidos".[2]

O planejamento deverá considerar as mudanças que ocorrem na estrutura de poder local. Alguns interesses locais, antes ligados ao poder central, ficam cada vez mais ligados aos interesses globais. Podem entrar em choque com os interesses particulares de grupos ligados exclusivamente a questões locais, e que defendem fatias de mercado ou de território.

Por isso, cada vez mais a ação pública deve estar dirigida para a negociação entre o privado e o público. Na verdade, este é o papel esperado do Estado no contexto da globalização. Os governos locais atuarão na defesa dos interesse locais específicos ligados à sociedade local por meio de negociação. Será por meio desses mecanismos de negociação e da agenda de barganha que o poder público poderá exercer a atividade de planejamento.[3]

O atual processo de globalização resultará no fortalecimento dos governos locais, como uma alternativa ao Estado-Nação sem poder e institucionalmente burocratizado. Os governos locais deverão ser capazes de estabelecer uma rede de alianças estratégicas com outras cidades e de estimular a participação comunitária na construção coletiva dos espaços públicos. Estas duas estratégias serão melhor aproveitadas se fizerem uso das novas tecnologias de informação.[4]

Inspirada pelo planejamento estratégico das empresas privadas, a administração pública começa a adotar um novo tipo de planejamento. O ambiente de crescente competitividade interurbana por atração de investimentos globais e as desigualdades intra-urbanas motivam as municipalidades a criar estratégias para a gestão urbana. São elaborados diferentes cenários e estratégias para as principais questões urbanas, sempre aproveitando oportunidades de investimento e projetos existentes.

O planejamento estratégico não deve excluir o planejamento de longo prazo. Este é igualmente importante, porém deve-se ter em conta que o planejamento de longo prazo trabalha com o *fator incerteza* e, portanto, deve conter mecanismos de ajustes constantes para correções de rumo de acordo com as transformações sociais, econômicas e tecnológicas.

Tal planejamento aparece como uma ferramenta importante dos governos municipais de grandes cidades, ao invés do plano diretor, não embute em si diretrizes de longo prazo, porque pretende aumentar a produtividade das decisões governamentais. Este aborda a cidade pelo viés da oportunidade e das vocações, e o potencial econômico

Inspirada pelo planejamento estratégico das empresas privadas, a administração pública começa a adotar um novo tipo de planejamento. A competitividade interurbana por investimentos globais motiva as municipalidades a criar estratégias para a gestão urbana.

---

[2] *Ver Castells (1989a).*
[3] *Ver Castells, op. cit.*
[4] *Ver Castells, op. cit.*

que esta possui. De acordo com essas variáveis, são traçadas estratégias para programas e políticas sociais e culturais e para projetos e obras que maximizem oportunidades e vocações. Seu principal objetivo é preparar e inserir as cidades nas redes mundiais, e divulgar suas oportunidades e potencial para o mundo global, possuindo, portanto, uma estratégia de *marketing* urbano.

O projeto urbano ganha importância nos planos estratégicos, pois materializa as intervenções urbanas necessárias para aumentar a competitividade urbana. Sua função é requalificar espaços urbanos importantes e dotá-los de infra estrutura moderna e de atrativos, sejam estes interativos ou contemplativos. O novo projeto urbano contém, em si, elementos que devem propiciar as trocas e intercâmbios sociais, melhorar a imagem urbana, integrar tecidos urbanos e sociais fragmentados e identificar ou criar pontos nodais e marcos.

A imagem da cidade é um fator de atração de investimentos e incentivo ao turismo. Não basta investir na infra-estrutura. É necessário ter uma *marca*, quase uma *grife* urbana, que possa ser veiculada e servir de atrativo extra para empresas transnacionais e elites globais.

O projeto urbano costuma ter forte apelo político, pois requalifica porções degradadas da cidade e imprime uma visualidade imediata. As obras embutidas nestes projetos requerem recursos para sua execução. Com a crise fiscal dos estados e municípios, tem-se optado pela utilização de formas alternativas de financiamento de vários projetos urbanos, via parcerias e/ou captura de mais valia urbana.

Nesse novo contexto global, o urbanismo assume um papel importante. Em um mundo onde tudo é volátil e onde as imagens são transmitidas em tempo real, ou seja, onde os sentidos da visão e da audição não mais representam o contato básico que o cidadão tinha com o mundo (pela vivência dos espaços locais), o urbanismo precisa revalorizar a qualidade do ambiente urbano, principalmente do espaço público. A riqueza dos espaços urbanos dependerá, em grande parte, das suas qualidades sensitivas, da sua capacidade de produzir eventos e da sua acessibilidade física.[5] No futuro, os urbanistas deverão levar em conta cada vez mais as dimensões sensoriais e vivenciais dos espaços projetados. O urbanismo globalizado deve ser capaz de dotar os espaços públicos de elementos de espetáculo e de vitrine.

A imagem da cidade torna-se um fator de atração de investimentos qualificados e de incentivo ao turismo. Não basta somente investir na infra-estrutura apropriada. É necessário que a cidade tenha uma *marca*, quase uma *grife* urbana, que possa ser veiculada nas inúmeras redes e servir de atrativo extra para as empresas transnacionais e elites globais.

A recuperação das áreas centrais e dos espaços públicos passa a receber uma atenção especial dos governos locais.[6] Surge, então, um novo conceito de projeto urbano, baseado nas funções de centro financeiro, de consumo e entretenimento. Os espaços ganham elementos de espetáculo, de exibição e brilho.[7] A qualidade do espaço local ganha uma outra dimensão, aliada à mobilidade crescente do capital. Dessa forma, as cidades se esforçam para requalificar seus espaços, pois estes são um elemento impor-

---

[5] *Ascher, op.*
Baltimore foi precursora nessa tendência de renovação de centros e também de recuperação de antigas áreas portuárias degradadas.

[7] *Harvey, op. cit*

tante na competição entre cidades, tendo em vista que servem para vender a imagem da cidade, atraindo não apenas pessoas, mas também investimentos.[8]

Da mesma maneira, a qualidade ambiental das cidades torna-se estratégica. A região urbana global deverá manter altos níveis de qualidade ambiental, especialmente em relação ao aspecto da infra-estrutura de saneamento, sobretudo para cidades com funções turísticas.

Se, por um lado, a globalização tende a homogeneizar os espaços urbanos, sobretudo os centros de consumo e produção, por outro lado, a diferenciação local, a peculiaridade de seus espaços públicos, de sua arquitetura e de seu patrimônico histórico e ambiental contribuem para torná-la atraente e competitiva.

Nesse contexto, os centros urbanos, especialmente aqueles que possuem relevante patrimônio histórico, arquitetônico e urbanístico, conferem um caráter particular e central às cidades. A recuperação do ambiente construído, de sua infra-estrutura, a valorização de sua paisagem e meio ambiente, sua refuncionalização e revitalização são ítens importantes na agenda de ações urbanísticas das cidades mundiais.

Além das áreas centrais, as cidades mundiais devem possuir espaços polivalentes e multifuncionais que se adaptem rapidamente às transformações tecnológicas, e que propiciem trocas no espaço real e virtual. Embora pareça simples, esse item é um dos mais difíceis de se alcançar no redesenho urbano, devido às normas urbanísticas existentes, fruto de um modelo de planejamento monofuncional, que atribuía a cada espaço um uso e atividades específicas.

Por último, porém não de menor importância (e talvez o maior desafio), o urbanismo para a cidade mundial deverá considerar ações para as áreas excluídas e segregadas das cidades. Trata-se de conceber projetos que melhorem as condições de moradia existente nas porções mais pobres e miseráveis das cidades, que possibilitem o acesso à habitação e à infra-estrutura básica, e sobretudo o exercício da cidadania plena.

IV. As Normas Urbanísticas Frente às Demandas da Cidade Mundial

Um dos grandes desafios urbanísticos a serem enfrentados pelo Rio de Janeiro e São Paulo são os problemas decorrentes da dualidade cidade *legal* e *ilegal*. É necessário que se estabeleça uma agenda conjunta de ações urbanísticas que se proponha a reduzir os índices de irregularidade e ilegalidade urbana. Entre essas ações, novas normas e instrumentos urbanísticos são elementos fundamentais.

A legislação urbanística interfere no mercado imobiliário, com repercussões variadas, induzindo, restringindo ou até mesmo congelando o crescimento de certas áreas e a loca-

[8] *Uma recente pesquisa do* Institut d'Amenagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile de France *(IAURIF, 1993) com dirigentes de empresas apontou a qualidade de vida, a imagem da cidade, o contato com as elites e a qualidade do sítio, como os principais elementos qualitativos definidores da escolha de localização empresarial; Sallez, op. cit., p. 214.*

lização de certas atividades. A legislação urbanística tem mais efeito de restrição do que propriamente de indução. No Rio de Janeiro e em São Paulo, a legislação de uso e ocupação do solo estabelece o que, quanto, onde e como se pode ocupar e edificar. Os parâmetros de uso e ocupação do solo causam efeitos de valorização ou desvalorização, juntamente com os outros fatores, tais como localização e infra-estrutura. A depender da demanda, existem usos que são mais valorizados do que outros. Além disso, o uso é associado a taxas de edificabilidade e ao porte da edificação (entre outros parâmetros), que, da mesma maneira, proporcionarão maior ou menor valorização a um determinado lote.

Da mesma maneira, o acesso à terra e à moradia dependem da renda e da oferta condizente com estes bens. Nesse sentido, a legislação de parcelamento do solo estabelece condições de morfologia, de atendimento à infra-estrutura e de doação de terrenos, que não obstante sua necessidade, encarecem o preço final do lote urbano. Além disso, a falta de políticas públicas adequadas à realidade socioeconômica destas duas cidades, aliada aos movimentos migratórios e à dificuldade de acesso ao crédito nas três últimas décadas, incrementaram a ocupação irregular de terrenos e áreas de risco e incentivaram invasões. A demanda por terras de menor custo, que não consegue ser atendida pelo mercado formal, gera o mercado paralelo dos loteamentos irregulares e clandestinos, nos quais o preço final do lote chega a valer um sexto do valor de um lote regular, no caso do Rio de Janeiro.

Do mesmo modo, as transformações decorrentes das novas tecnologias e da informatização da economia, por interferirem na estrutura de trabalho e emprego, concorrem para a crescente segregação espacial e exclusão social. O desemprego, aliado ao crescimento da economia informal, continua a pressionar a expansão desordenada dos loteamentos e das favelas, e também a ocupação dos espaços públicos por atividades econômicas informais e pela população sem moradia.

As situações urbanísticas irregulares e ilegais nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo não se restringem apenas às favelas e loteamentos irregulares ou clandestinos, mas abrangem atividades sem alvará de funcionamento, acréscimos e construções irregulares e ocupação indevida do espaço público. Entre as várias causas que concorrem para tais situações de irregularidade urbana, temos a complexidade e inflexibilidade da legislação urbanística. Estas situações demandam uma série de ações do poder público local no sentido de coibir as ditas formas de ocupação, muitas vezes via ações coercitivas, mas também por intermédio de outras, de melhoria do espaço público e de incentivo à sua utilização pela população em geral.

O quadro que se formou no Rio de Janeiro e em São Paulo impõe desafios às municipalidades e ao próprio governo central, no sentido de fomentar políticas e programas de regularização e acesso à terra e moradia, e de adequação das normas existentes.

A Atual Legislação Urbanística

A Constituição Federal de 1988 atribui aos municípios, em seu artigo 30, a competência de "legislar sobre assuntos de interesse local" e promover "adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano". Adiante, no artigo 182 do capítulo sobre Política Urbana, estabelece que a

política de desenvolvimento urbano será executada pelo poder público municipal, por meio de diretrizes gerais fixadas em lei, e institui o plano diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. As leis orgânicas municipais normalmente referendam a Carta Constitucional Federal e estabelecem diretrizes e prazos para formulação do plano diretor.

A partir daí, os municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes começam a propor suas leis orgânicas e planos diretores, para atender ao dispositivo constitucional. Algumas cidades aproveitam planos diretores já existentes e outras iniciam novos, tentando trabalhar as demandas da sociedade civil. A Constituição de 1988 não determinou nenhuma metodologia ou conteúdo para o plano diretor. Assim, dependendo do enfoque, teremos planos mais abrangentes ou mais trabalhados.

A legislação urbana tem, portanto, como papel principal, o controle do uso e da ocupação do solo nos municípios. A Lei Orgânica Municipal (LOM) estabelece, entre outros, os princípios básicos da política urbana local e os instrumentos urbanísticos à disposição do município para exercerem o controle do desenvolvimento urbano. O plano diretor detalha as diretrizes da LOM e estabelece as diretrizes de crescimento urbano, as áreas prioritárias para expansão ou restrição à ocupação urbana, além de índices e coeficientes de densidade. A Lei de Uso e Ocupação do Solo estabelece os parâmetros gerais de uso e ocupação do solo, especificando normas de parcelamento e aproveitamento do terreno para construção, entre outros.

A Lei Orgânica do Rio de Janeiro, em seu artigo 23, referenda as disposições da Constituição Federal, e estabelece que "estão sujeitos à legislação do município, nas competências específicas que lhe cabem e, em especial nas pertinentes ao uso e ocupação do solo (...)". O Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro começou a ser elaborado em 1988, e foi promulgado em 1992. Suas diretrizes são leis e sua concepção ainda denota forte influência do planejamento fordista, apesar de conterem alguns instrumentos que permitem agilizar os processos de transformação urbana. Os principais são a operação interligada e a urbanização consorciada, dos quais apenas o primeiro encontra-se regulamentado.

No entanto, a legislação urbana do Rio de Janeiro, no que diz respeito aos parâmetros urbanísticos e edilícios que controlam o uso e a ocupação do solo, é ainda baseada em grande parte no Decreto nº 322/76, que foi, ao longo dos anos, sendo acrescido de outros decretos e leis que o desfiguraram. A despeito de algumas áreas que já possuem um Projeto de Estruturação Urbana (PEU), que define a legislação urbanística de um conjunto de bairros, a legislação do município divide a cidade em zonas de uso exclusivo ou de predomínio de um certo uso, e, para cada zona, são detalhados os usos, atividades e tipologias permitidas.

O plano diretor estabeleceu que os parâmetros de uso e ocupação do solo contidos em PEU ou em outras normas devem ser aprovados por lei; sendo assim, qualquer mudança em seus parâmetros terá de ser submetida à Câmara Municipal para avaliação e aprovação, um processo quase sempre demorado. No contexto em que vivemos hoje, no qual novas atividades surgem a todo instante, a normativa urbanística torna-se defasada da realidade.

As transformações decorrentes das novas tecnologias e da informatização da economia concorrem para a crescente segregação espacial e exclusão social. O desemprego continua a pressionar a expansão desordenada dos loteamentos e das favelas.

No início de 1997, foi remetida, à Câmara Municipal, uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo para a cidade do Rio de Janeiro (LUOS), ainda não aprovada. Esta estabelece as normas gerais do uso e ocupação do solo para o município, e representa uma tentativa de introduzir novos conceitos à legislação urbanística. Algumas das propostas contidas na LUOS contribuem para resolver algumas questões urbanas importantes na cidade.

O incentivo à mistura de usos nas zonas residenciais, desde que compatíveis, contribui para a redução dos deslocamentos entre bairros, aliviando a sobrecarga atualmente existente no sistema viário. Ao se exigir, para a implantação de determinados usos, a análise de seu impacto no sistema viário, e, se for o caso, de medidas redutoras desses impactos, pretende-se também eliminar novos focos de sobrecarga no sistema viário da cidade.

É interessante observar que, tanto no Plano Diretor de São Paulo quanto no Plano Estratégico do Rio, surge a preocupação com a qualidade estética dos espaços e com a imagem urbana, o que demonstra a aplicação dos novos paradigmas urbanísticos.

Outra proposta interessante, porém ainda limitada, se refere à transformação e transferência de usos e atividades. Como afirmado anteriormente, a velocidade das transformações introduz, a todo momento, novas atividades, o que demanda flexibilidade da legislação urbanística para incorporá-las. Assim, na proposta da LUOS, no Rio de Janeiro, não há limitação para a transformação de usos e atividades, podendo ser alterada a destinação de qualquer tipo de edificação, desde que atendidas as condições dos PEU e do Código de Obras e Edificações. Isso permite que edificações obsoletas para determinados usos (ou mesmo vazias) possam ser reaproveitadas para outros, contribuindo para a recuperação de antigas áreas industriais degradadas, para a reutilização de fábricas e galpões vazios, etc. No entanto, a lei poderia ser ainda mais branda e condicionar à transformação apenas à consulta local e a estudos de impacto de vizinhança, por exemplo.

A proposição da redução da área útil mínima das unidades residenciais para 30 m², condicionadas às características socioeconômicas das áreas, com possibilidade de se reduzir ainda mais quando se tratar de áreas de especial interesse social, incentiva a construção para classes mais baixas, e poderá aumentar a oferta habitacional. Tenta-se também aumentar a oferta habitacional ao se permitir novamente a construção das chamadas *vilas* em lotes com até 10 m².

Um outro aspecto importante desta LUOS é a introdução de dois novos parâmetros urbanísticos: o coeficiente de adensamento e o índice de comércio e de serviços. O primeiro índice, já utilizado em outras cidades brasileiras (em São Paulo, especificamente), tem a finalidade de controlar a densidade populacional em função da capacidade da infra-estrutura local. O índice de comércio e de serviços visa controlar a área máxima de comércio e de serviços permitida em determinados bairros.

Além disso, introduz-se também a taxa de permeabilidade – porcentagem do lote que será mantida livre de pavimentação ou construção –, que, no caso do Rio de Janeiro, cidade com problemas crônicos de inundações, é mais do que necessária.

São Paulo também vem tratando de revisar sua legislação urbana. Está em tramitação um novo anteprojeto de plano diretor, proposto pela Secretaria Municipal de Planejamento. Entre os principais pressupostos desse plano diretor está o reconhecimento de que se vive em um novo momento de transição histórica, no contexto de uma nova economia

globalizada, no qual a tecnologia de informação ampliou a rede de trocas, e a crescente automação gera desemprego, e que nesse contexto as cidades mundiais apresentarão, em seu território, tensões, riscos e oportunidades.[9]

Este anteprojeto considera que a cidade de São Paulo é parte de uma conurbação metropolitana e que, embora legalmente restrito ao município em si, deverá considerar a realidade metropolitana, permitindo e estimulando o consorciamento com municípios vizinhos. Esse documento considera também que São Paulo é uma cidade global, cidade-pólo e parte integrante de uma rede urbana nacional, e que, portanto, deverá fazer um esforço de integração metropolitana, de acordo com a Proposta do Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994/2010, elaborado pela EMPLASA.

Entre outros objetivos, o anteprojeto propõe ainda a elaboração de políticas para melhorar a qualidade urbana da cidade, definida em função do grau de desempenho e acessibilidade de seus serviços, e da adequação e beleza dos seus espaços.[10]

Entre os campos de ação estratégica estão: a recuperação de uso, ampliação e melhoria da qualidade dos espaços públicos; a melhoria do transporte coletivo; o descongestionamento do trânsito; e a melhoria da paisagem urbana. Estes objetivos estão diretamente relacionados à qualidade do ambiente urbano e à requalificação dos espaços públicos, que devem estar adequados ao encontro informal de cidadãos de todas as idades, inclusive os portadores de deficiências físicas ou com dificuldade de locomoção.

Quanto ao desenvolvimento econômico, são propostas políticas de manutenção e reciclagem de atividades industriais no município, incentivos ao desenvolvimento de indústrias de tecnologia de ponta, de atividades ligadas à informática e telecomunicações e ao turismo. Contém também estímulo à conversão de atividades informais em formais com assistência ao trabalhador desempregado, para facilitar sua inserção no mercado de trabalho. Ou seja, aqui se explicita o tipo de economia que São Paulo quer ter e o tipo de problemas socioeconômicos que possui atualmente.

O plano diretor que ainda vigora no município, promulgado pela Lei nº 10.676, de 7/11/88, durante a administração Jânio Quadros, introduziu, além da operação interligada, um interessante instituto urbanístico, a operação urbana, que, como veremos adiante, visa ampliar e agilizar as formas de participação da iniciativa privada em empreendimentos de interesse público.

É interessante observar que, tanto no Plano Diretor de São Paulo quanto no Plano Estratégico do Rio de Janeiro, surge a preocupação com a qualidade estética dos espaços e com a imagem urbana, o que demonstra a aplicação dos novos paradigmas urbanísticos.

Em relação ao parcelamento do solo urbano, as municipalidades brasileiras devem atender aos requisitos de uma legislação federal, a Lei nº 6.766/79. Esta lei estabelece parâmetros de parcelamento para todo o país, sem levar em conta as diferenças regionais e as características de cada município. De concepção ideal, a lei estabelece

---

[9] *Secretaria Municipal de São Paulo. "Anteprojeto do Plano Diretor de São Paulo", Anexo I, p. 1.*

[10] *Ibid., Anexo I, p. 3.*

um lote mínimo de 125 m², área de doação de 35% da área total do parcelamento, e a implantação de infra-estrutura de saneamento, energia elétrica, iluminação pública e urbanização (arruamento e arborização). Na prática, o cumprimento dessas normas nas grandes cidades representa um encarecimento do preço final do lote, pois o preço da terra nua já é alto, inviabilizando o acesso a tais loteamentos pela população de baixa renda e contribuindo, ao longo desses anos, para a proliferação de parcelamentos irregulares. Assim, recentemente foi aprovada emenda a esta legislação que permite aos municípios adequá-la às suas situações específicas.

Competitividade Urbana e a Legislação Urbanística: Controle e Regulação

As normas urbanísticas de uso e ocupação do solo em vigor no Rio de Janeiro e em São Paulo são baseadas no conceito de controle coercitivo, ou seja, na fiscalização sobre o uso e ocupação do solo, para que não sejam desviadas as normas pré-estabelecidas na lei. Esta noção está associada aos paradigmas do planejamento funcionalista e ao tradicional papel do Estado. O excesso de normas e de leis que propõem controlar o uso e a ocupação do solo produziu, em muitos casos, a ocupação desordenada e a degradação de determinados bairros. Muitas cidades estão propondo uma nova abordagem de planejamento, baseada no conceito de regulação, que pressupõe estabelecer princípios, guiar e orientar; porém, busca-se delegar responsabilidade à iniciativa privada e à sociedade pela aplicação das regras. Implantar um caráter mais regulatório implica menos controle e mais responsabilidade social e cidadania.

A legislação urbanística deve incentivar a competitividade urbana, e não inibi-la. Dessa forma, deve conter mais elementos de *regulação* urbana e ambiental, e menos de *controle* urbanístico e ambiental. É fundamental que a legislação urbanística tenha um caráter normativo, baseado em princípios e diretrizes gerais, sem detalhes excessivos.

A norma urbanística deve propiciar a mistura de usos na cidade e a ocupação ordenada dos espaços urbanos para permitir atividades que dêem vida e animação à cidade. Deve também facilitar o aproveitamento das infra-estruturas instaladas e minimizar a existência de vazios urbanos, propiciando transformações de usos e de ocupação. A eficiência do espaço urbano ocorre por meio da requalificação da infra-estrutura urbana, principalmente nos ítens de qualidade ambiental, acessibilidade e telecomunicabilidade. A integração física dos espaços de circulação viária e de pedestres deve ser buscada.

Dada a importância dos espaços polivalentes e multifuncionais na região urbana global, a questão dos usos e atividades permitidos nas áreas urbanas deve ser tratada segundo critérios de segurança, higiene e comodidade, e não pela descrição dos usos e atividades permitidas, que impossibilitam transformações ou refuncionalizações futuras.

A noção de impacto ambiental e de vizinhança é uma nova forma de se trabalhar o uso e a ocupação do solo urbano. Os usos e atividades serão permitidos de acordo com esses tipos de impacto.

Pontos Fracos da Legislação Urbanística

Ao analisarmos as tendências locacionais dos setores e atividades típicas na cidade mundial, verificamos que algumas atividades necessitam de espaços centrais e próximos das sedes das grandes empresas demandadoras desses serviços. O setor de prestação de serviços, por exemplo, tem segmentos altamente centrais e outros pulverizados em torno do mercado consumidor.

Dessa forma, um dos pontos inadequados da legislação urbanística do Rio e de São Paulo é o controle de usos e atividades. A situação no Rio de Janeiro é preocupante, pois todo o licenciamento de atividades urbanas é baseado no Quadro de Usos e Atividades, que descreve alfabeticamente os usos e atividades permitidos por zonas, não permitindo que novas atividades que surgem a todo momento sejam incorporadas. Normalmente, se enquadram as novas atividades àquelas similares existentes; porém, muitas vezes, atividades perfeitamente compatíveis com as áreas em que se situam são vetadas. A atualização ou revisão desse quadro é urgente e deve proporcionar flexibilidade para inclusão de novos usos e atividades, e conexão com outros sistemas municipais que tratam da matéria, tais como a arrecadação e a estatística.

A atividade turística é primordial na cidade mundial. Assim, incentivar o incremento da oferta habitacional turística e permitir atividades que tragam entretenimento e animação são fundamentais. A legislação do Rio de Janeiro proibiu durante muitos anos a construção de apart-hotéis, e acaba de ser aprovada, no Legislativo municipal, uma proposta do Executivo que incentiva a construção deste tipo de edificação.

A legislação urbanística de São Paulo é bem mais adequada às demandas de uma cidade mundial do que a do Rio de Janeiro. A de São Paulo contém instrumentos urbanísticos que contemplam a captura de mais valia e a parceria público-privado. A legislação urbanística do Rio de Janeiro é uma colcha de retalhos que dificulta o acesso do cidadão às normas e sua aplicação.

Porém, em ambos os casos, as normas são elitistas e pouco adequadas às necessidades da população de baixa renda, e mesmo o instrumento das áreas de especial interesse social, previsto em ambas as legislações, por sua natureza, já configura um quadro de exceção para situações em desacordo com a norma da cidade formal. As recentes emendas na Lei Federal de Parcelamento do Solo representam um avanço, como antes afirmado. Adequar a legislação aos padrões culturais de uso e ocupação das classes de mais baixa renda significa possuir instrumentos e dar legitimidade aos padrões de ocupação não-hegemônicos.

A legislação urbanística deve incentivar a competitividade urbana, e não inibi-la. Deve conter mais *regulação* urbana e ambiental, e menos *controle*. A legislação urbanística deve ter um caráter normativo, baseado em princípios e diretrizes gerais, sem detalhes excessivos.

Legislação Urbanística e Infra-Estrutura

A legislação urbanística deve conter mecanismos que incentivem a ocupação de áreas infra-estruturadas e desestimulem a ocupação das áreas carentes de infra-estrutura. Infelizmente, no caso brasileiro, o rigor excessivo da lei de parcelamento do solo, que se pretendia única para todo o território nacional e que não considerava as particularidades locais, principalmente dos grandes centros urbanos, aliada à ganância de alguns

loteadores privados, contribuiu para aumentar o número de loteamentos irregulares e clandestinos no Rio de Janeiro e em São Paulo. Aliado à ausência de políticas habitacionais nos anos 80 e 90, muitos loteamentos foram se desenvolvendo em grandes glebas sem infra-estrutura. A regularização desses loteamentos vem sendo perseguida pelas várias administrações municipais dos grandes centros, e implica altos custos de implantação da infra-estrutura por parte do poder público.

Contudo, a provisão de infra-estrutura de telecomunicações não está atrelada à legislação urbanística, cabendo agora às empresas recém-privatizadas ofertar e expandir seus serviços para áreas periféricas. Corre-se o risco de exclusão e marginalização ainda maior dessas áreas.

Há um debate sobre a melhor maneira de o município capturar as chamadas *plus-valias* urbanas: o imposto único sobre a propriedade (IPTU); taxas de contribuição de melhoria, contrapartidas ou instrumentos urbanísticos, como a operação interligada ou a operação urbana.

Assim, a tendência é de que as áreas com melhor infra-estrutura sofram pressões de adensamento e fiquem supervalorizadas, contribuindo para uma deterioração dos serviços públicos e da infra-estrutura já instalada. Além disso, haverá uma competição por espaços por parte de certos usos, o que causará a expulsão de alguns usos.

A expansão das infra-estruturas urbanas requer recursos e fontes de financiamento com os quais os municípios têm dificuldades de arcar. Nesse sentido, a utilização de instrumentos urbanísticos e fiscais que capturem a mais valia decorrente da valorização imobiliária, revertendo esses recursos para um fundo especial de renovação urbana, poderia representar uma fonte adicional de recursos para bancar a recuperação e/ou expansão desta infra-estrutura. No Rio de Janeiro, a grande parte dos recentes programas de intervenção urbanística vem sendo feita praticamente com recursos do orçamento municipal, por falta de instrumentos como a operação urbana ou urbanização consorciada, que captam recursos privados. Os programas de intervenção em áreas faveladas se beneficiam dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, que provêm das contrapartidas da operação interligada.

São Paulo tem utilizado a operação urbana e a operação interligada para capturar a mais valia imobiliária em determinadas áreas. O Rio de Janeiro dispõe apenas da operação interligada, que é um instrumento de captura pontual, e cuja arrecadação vai diretamente para um fundo que, por seu estatuto, deverá financiar a recuperação de áreas de interesse social. Esta permite a construção acima dos índices urbanísticos em vigor e a utilização do solo para novas atividades não previstas na legislação.

A criação de um fundo específico para ser aplicado não somente em áreas de interesse social, mas também em áreas de especial interesse urbanístico ou em áreas degradadas, pode se tornar uma forma de se direcionarem recursos específicos para estas áreas. Porém, para evitar que haja concentração de recursos e renda para determinadas áreas, tais recursos deveriam ser de uso exclusivo para a melhoria de infra-estrutura, visto ser um dos principais fatores de degeneração de certas áreas e aquele que mais precisa de recursos para ser implantado.

Existe atualmente um debate sobre qual a melhor maneira de o município capturar a valorização decorrente de alteração de índices ou de melhorias no espaço público e na infra-estrutura, as chamadas *plus-valias* urbanas. Alguns defendem o imposto único sobre a propriedade (IPTU); outros defendem taxas de contribuição de melhoria, ou contrapartidas, ou instrumentos urbanísticos como a operação interligada ou a operação

urbana. No Rio de Janeiro, regulamentou-se o instrumento da operação interligada, que permite a alteração de parâmetros de uso e ocupação do solo mediante o pagamento de contrapartida ao município, a ser creditada (quando em dinheiro) ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, cujos recursos são investidos em áreas de especial interesse social. Em São Paulo, além da operação interligada, que funciona de maneira semelhante, com pequenas diferenças de operacionalidade, existe também o instrumento da operação urbana e da transferência de potencial construtivo.

A operação urbana nasceu da necessidade de aprimorar-se o instrumental que estabeleceu o mecanismo de troca, objetivando "compensar, com direitos suplementares de uso e ocupação do solo, a quem assumir encargos tais como o de preservação de patrimônio cultural e ambiental, o de produção de habitação de interesse social e o de produção complementar de infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos".[11]

A Lei Orgânica Municipal de São Paulo, de 1990, referenda o instituto da operação urbana no artigo 152, e também introduz os instrumentos da transferência do direito de se construir, o direito de superfície, a requisição urbanística e a contribuição de melhoria. Tais instrumentos podem ser aplicados isoladamente ou integrar conjuntamente uma determinada operação urbana.

A operação urbana envolve uma grande área designada para intervenção de obras públicas, que será objeto de legislação específica. A operação urbana visa a uma intervenção pública em áreas estratégicas, onde se quer implantar melhorias urbanas, e utiliza diversos mecanismos para financiamento desta intervenção, inclusive instrumentos jurídicos, fiscais e urbanísticos (como operação interligada e transferência de potencial construtivo), os quais configuram uma parceria público-privado. Este instrumento tem viabilizado a intervenção urbana em setores estratégicos da cidade de São Paulo. Utilizada para fins de reabilitação de centros históricos, revitalização de áreas degradadas, entre outros, a operação urbana tem possibilitado agilidade ao poder público para intervir nestas áreas.

Em São Paulo, vários projetos estratégicos têm sido abordados sob a forma de operação urbana. A mais recente, a do Centro, promulgada pela Lei nº 12.394, em junho de 1997, tem por objetivo o desenvolvimento da área central por meio de incentivos da legislação urbana. Uma das principais metas é incentivar o uso residencial no Centro, mediante, por exemplo, o incremento do potencial construtivo, que, de 2,5 vezes a área do terreno, passou para 6 vezes. Outro incentivo é que as garagens não serão computadas no cálculo da área total edificável. Na formatação da operação urbana Centro foram criados incentivos para a construção de imóveis ligados à cultura e ao turismo, como cinemas, teatros, centro de convenções e hotéis, e incentivos à conservação e restauração de edifícios de interesse histórico, arquitetônico ou ambiental. A todos esses benefícios corresponde uma contrapartida financeira, cujos recursos terão de ser investidos na própria área de operação urbana.

A flexibilização institucional que os governos locais devem ter pressupõe instrumentos urbanísticos que permitam essa flexibilização, tais como os já citados de transferên-

[11] *Plano Diretor do Município de São Paulo, artigo 27, inciso I.*

cia de potencial construtivo e de operação interligada. Outros instrumentos que viabilizem a parceria público-privado para a implantação de equipamentos públicos ou para conservação do espaço público devem ser utilizados, tais como termos de obrigação ou os Distritos Especiais de Negócios. Estes últimos, já largamente utilizados em cidades dos EUA, representam um consórcio de empresários e comerciantes de uma determinada área da cidade, que, por meio de um acréscimo de IPTU, previamente acordado entre todos e a municipalidade, utilizam essa sobretaxa para serviços de manutenção e conservação do espaço público.

Uma Nova Regulação Urbana

Qual seria então uma nova regulação urbana compatível com as demandas de uma cidade mundial e com as necessidades locais?

O primeiro item de uma nova regulação urbana é o sentido estratégico do termo *gestão urbana*. A gestão estratégica deve considerar que a cidade precisa atingir altos níveis de qualidade ambiental e urbanística, e utilizar seus recursos com eficiência para alcançar bons patamares de competitividade urbana.

O planejamento no contexto da globalização fica bastante condicionado ao elemento *projeto*. O planejamento normativo deve ser mais flexível para acomodar as incertezas e as oportunidades que surgem, e para permitir ações de gestão e negociação. Assim, cada vez mais, o plano normativo deve conter diretrizes, princípios e parâmetros a serem seguidos. Deve também prever instrumentos que possibilitem a gestão, a negociação e as parcerias público-privado. A implantação de conselhos municipais e fundos especiais vinculados a programas e projetos específicos são outros elementos importantes para a gestão estratégica das cidades

O processo estratégico de gestão deve considerar metas de curto prazo quantificáveis, que possam ser acompanhadas e implementadas. A norma urbanística deve refletir os pressupostos da gestão estratégica, tendo um caráter regulador baseado na responsabilidade cidadã e no controle social e do consumidor. A noção de regulação, que vem sendo usada nas questões ambientais, deve ser explorada nas questões urbanas.

Os projetos urbanos devem atingir seções estratégicas para a imagem urbana e para a melhoria da atratividade turística e de setores típicos, não ignorando a importância da diminuição dos altos níveis de irregularidade urbana e de deficiência de infra-estrutura, questões que precisam ser resolvidas. A requalificação dos espaços públicos com fins de trocas sociais deve ser a base destes projetos. A acessibilidade e a infra-estrutura dos espaços urbanos devem constar dos programas de gestão estratégica e dos projetos urbanos.

Um projeto urbano, necessariamente, não implica obras. Este pode ser concebido via parcerias e negociação com empresas e moradores, e financiado por meio da captura da mais valia decorrente de valorização imobiliária.

Nunca é demais enfatizar que os instrumentos urbanísticos e também os fiscais e jurídicos são fundamentais para a nova regulação urbana, pois são eles que permitem a viabilização de parcerias, a participação da comunidade, o controle social e, sobre-

tudo, a viabilização de recursos. Dentre os principais, destacam-se as operações urbanas e a urbanização consorciada, as operações interligadas, a transferência de potencial construtivo, os termos de obrigação, o IPTU e a contribuição de melhoria, a edificação compulsória e o direito de superfície.

V. Ações Urbanísticas Necessárias ao Rio de Janeiro e a São Paulo

Um dos principais entraves para a efetivação das ações urbanísticas é a questão do financiamento e os recursos para investimentos urbanos. A descentralização fiscal proposta pela Constituição de 1988, ao invés de melhorar a base de arrecadação das grandes cidades, contribuiu para aumentar os problemas fiscais desses municípios, que, diferentemente de pequenos municípios, precisam de recursos para resolver seus inúmeros problemas urbanos, com uma adequada provisão de serviços públicos. Assim, uma agenda que inclua uma diferenciação fiscal para os grandes municípios e para as regiões metropolitanas (RM) auxiliaria as políticas públicas voltadas para a inserção do Rio e de São Paulo ao patamar das cidades mundiais.

Devemos considerar que Rio e São Paulo são importantes no cenário econômico nacional e sua proximidade pode ser considerada estratégica. Nesse caso, deve-se pensar em complementaridade de funções entre as duas cidades. São Paulo já abriga os grandes bancos e empresas financeiras e o setor de serviços vem crescendo significativamente. O Rio de Janeiro possui importância no segmento das corretoras de valores e bancos de investimento. A implantação da antiga idéia de um *off-shore banking* na cidade poderia servir de incremento ao setor.

Entre as ações urbanísticas importantes, é necessária uma agenda de projetos urbanos que requalifique espaços estratégicos, revitalize áreas centrais e estimule a ocupação de vazios urbanos e de edificações subutilizadas. Um programa que identifique e monitore esses vazios é fundamental. Além de melhorar a imagem urbana das duas cidades, atrair turistas e aumentar a qualidade do ambiente urbano, estes projetos urbanos dinamizarão o mercado imobiliário.

Entre as ações urbanísticas importantes, é necessária uma agenda de projetos urbanos que requalifique espaços estratégicos, revitalize áreas centrais e estimule a ocupação de vazios urbanos e de edificações subutilizadas. Um programa que identifique e monitore esses vazios é fundamental.

Um novo tipo de competição intra-urbana passa a ocorrer nas cidades em torno da produção de novos imóveis de escritórios. No Rio de Janeiro, os novos lançamentos imobiliários estão se concentrando na Área Central de Negócios e na Barra da Tijuca. A demanda por escritórios que possuam serviços integrados de telecomunicações que compartilhem plataformas comuns multimídia mobiliza um novo segmento do mercado imobiliário. Esse tipo de complexo empresarial – escritórios de alto padrão – é desenhado para atender principalmente a empresas multinacionais que queiram se instalar no país, e, neste momento, existem apenas dois empreendimentos deste tipo no Brasil: um no Rio e outro em São Paulo, ambos os complexos com vasta área: o do Rio de Janeiro ocupará um terreno de 400 mil m^2; e o de São Paulo, um terreno de 25 mil m^2 – áreas que, por sua dimensão, dificilmente seriam encontráveis no centro da cidade.

Esta demanda poderia viabilizar o aproveitamento de áreas degradadas com localização central ou pericentral e de novos projetos que tenham o objetivo de aproveitar espaços ociosos resultantes de galpões ou fábricas abandonadas, recuperando a infra-estrutura já instalada e os espaços públicos. Existem muitas empresas que preferem instalar-se na área central ou pericentral do que em bairros distantes, desde que a infra-estrutura existente seja compatível com suas necessidades. Daí a importância de dotar as áreas centrais de infra-estrutura de alto nível. A vantagem competitiva destas áreas é que aí já se encontram as empresas prestadoras de serviços e as facilidades que os executivos dessas empresas buscam.

As normas urbanísticas podem aliviar problemas relacionados à má qualidade dos transportes públicos e aos congestionamentos decorrentes do uso excessivo do transporte individual. Devem ser estimuladas alternativas que impliquem menos deslocamentos.

Nas cidades mundiais existe uma demanda razoável por salas comerciais e escritórios com pequenas e média dimensões, para atender às pequenas empresas prestadoras de serviços. Não obstante, são necessárias salas de grandes dimensões para abrigar as sedes das grandes empresas. Tanto o Rio de Janeiro quanto São Paulo possuem escritórios de pequenas dimensões, como também grandes salas comerciais. Contudo, a infra estrutura de telecomunicações é deficiente e a oferta de novos prédios de escritórios com boa infra-estrutura de telemática ainda é pequena, e tem atendido somente à demanda por grandes áreas.

Um outro aspecto associado ao nível de qualidade de vida na cidade é sua própria imagem. Nesse sentido, a requalificação dos espaços públicos e a oferta de opções de lazer, a melhoria das condições ambientais, de tráfego, de segurança pública e de limpeza urbana são tarefas associadas a vários níveis da administração pública; porém, são inerentes ao urbanismo.

A qualidade ambiental é outro item da pauta de ações urbanísticas. Não pode ser vista isoladamente, mas no contexto da melhoria da infra-estrutura de saneamento e drenagem,[12] da urbanização de favelas e da redução de ocupação das áreas de risco, da otimização e racionalização dos transportes, e da preservação do ambiente natural e construído Estes são fatores que devem constar nos projetos urbanos e na regulação urbana.

Quanto ao transporte, as normas urbanísticas podem aliviar alguns dos problemas relacionados com a má qualidade dos transportes públicos e com os congestionamentos decorrentes do uso excessivo do transporte individual. Devem ser estimuladas alternativas que impliquem menos deslocamentos, tais como permitir atividades econômicas nas residências ou próximas ao local de trabalho.

O turismo, por sua vez, é uma atividade sempre presente nas cidades mundiais. Esta atividade econômica tem um impacto positivo na economia local em termos de receita, além de ser intensiva empregadora de mão-de-obra. Além disso, tem também um efeito

[12] *A infra-estrutura tem um papel fundamental na estruturação dos espaços urbanos e na diminuição dos desequilíbrios regionais. As competências constitucionais com relação à provisão de infra-estrutura é um fator limitante para a plena implantação de uma agenda urbanística e de vários projetos urbanos. Além disso, se não houver um grande esforço de investimentos em projetos de infra-estrutura, a marginalização de certas áreas inerentes ao sistema global tenderá a se intensificar, isolando cada vez mais as periferias metropolitanas.*

multiplicador no setor de comércio e serviços, e movimenta outras atividades econômicas, desde a indústria da cultura, do lazer e entretenimento até as atividades de transporte. É um setor do qual o Rio de Janeiro e São Paulo (principalmente o primeiro) poderiam tirar maior proveito, e cuja potencialidade ainda está por ser explorada. Esta atividade requer ações urbanísticas no espaço público e privado, políticas de *marketing* urbano e investimentos prioritários em saneamento, segurança e limpeza pública, entre outras ações de melhoria da infra-estrutura. O setor de alojamentos turísticos (hotéis e similares) requer espaços e tipologias de edificações particulares, além de localização e acessibilidade especiais, para cada tipo de classificação hoteleira, seja para hotéis de pequeno porte ou para grandes cadeias hoteleiras.

Nesse sentido, as ações urbanísticas e a regulação urbana deveriam incentivar e reforçar o papel da indústria turística.

O setor turístico e de entretenimento é claramente uma área na qual a cooperação entre as duas cidades é possível e deve ser estimulada. A elaboração conjunta de calendários de eventos, *shows* e congressos deve ser pensada, assim como ações conjuntas de promoção turística das duas cidades no exterior. A implantação de trens rápidos interligando as duas cidades e a melhoria e ampliação da Via Dutra seriam fundamentais para a consolidação da cidade mundial Rio–SP, e básica para a complementaridade no setor de turismo e entretenimento.

Neste setor também existem complementaridades que podem ser exploradas. Rio de Janeiro e São Paulo possuem bons centros de convenções e o Rio vem ampliando o número de salas, auditórios, anfiteatros e centros de exposições para atender à programação de novos eventos no ano 2000. As duas cidades possuem uma oferta habitacional turística importante, mas o segmento de apart-hotéis é mais dinâmico em São Paulo do que no Rio de Janeiro. O Rio de Janeiro, por força de uma legislação urbanística do final da década de 80, proibiu a tipologia de apart-hotéis, estagnando a oferta deste tipo de unidade habitacional turística. Com a nova legislação para apart-hotéis ou hotéis-residências espera-se um reaquecimento deste segmento.

Normas e Instrumentos Urbanísticos

A inserção do Rio de Janeiro e São Paulo na rede de cidades mundiais pressupõe uma reflexão sobre quais os instrumentos urbanísticos que estas cidades devem dispor frente à nova dinâmica espacial e urbana, à formação dos novos complexos produtivos e à demanda por novos espaços econômicos.

No que diz respeito a normas e instrumentos urbanísticos, várias ações deverão ser empreendidas para reforçar o papel de São Paulo e para inserir o Rio de Janeiro na hierarquia das cidades mundiais. No entanto, esse é um dos ítens da pauta de ações mais complexos devido à própria atribuição constitucional em relação ao uso do solo, que é de competência quase exclusiva do município. Mesmo em relação à RM, cada município terá sua norma específica.

Uma forma possível de homogeneizar políticas urbanas municipais é a vinculação de recursos federais para programas e projetos específicos, que sejam elaborados conjun-

tamente pelos municípios integrantes da cidade mundial. A formulação conjunta de critérios de aplicação dos recursos tem a vantagem de considerar as peculiaridades locais e de minimizar a competição entre os municípios.

Ações urbanísticas também deverão ser empreendidas no sentido de conterem os níveis de informalidade urbana nas duas RM, tanto no que concerne à atividade econômica quanto ao parcelamento e à habitação. As causas advêm das políticas macroeconômicas de ajuste e das inovações na informática e na automação do trabalho. São Paulo tem sentido os perversos efeitos do desemprego, que contribui para novos problemas urbanos, desde a expansão da habitação informal ao aumento da população que vive nas ruas, e aos crescentes níveis de marginalidade urbana, que demandam mais investimentos públicos para fazer frente a tais questões.

A legislação urbanística mostra-se ineficaz no controle da expansão dos loteamentos irregulares. Além disso, grande parte dos municípios da periferia apresenta precariedade de serviços básicos, que tentam enfrentar via políticas estaduais, nem sempre com bons resultados.

A irregularidade urbana é outro dos aspectos perversos das políticas macroeconômicas e da nova estrutura produtiva, e deverá ser enfrentada. As duas cidades têm executado políticas para regularização e urbanização de favelas e loteamentos irregulares e possuem fundos de desenvolvimento urbano, dos quais obtêm recursos para financiar intervenções e obras nas áreas de interesse social. Contudo, a legislação urbanística atual ainda tem-se mostrado ineficaz no controle da expansão dos loteamentos irregulares e clandestinos.

Além disso, grande parte dos municípios da periferia metropolitana apresenta péssimos índices de irregularidade e de precariedade de serviços urbanos básicos, os quais tentam ser enfrentados via políticas estaduais, nem sempre com bons resultados. Estes municípios, em sua maioria, não dispõem de fundos urbanos ou de instrumentos que viabilizem parcerias público-privado ou captura de mais valias imobiliárias.

O Legislativo Federal aprovou recentemente (janeiro de 1999) emendas importantes à Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/79), dando autonomia aos municípios para criarem normas mais adequadas às suas realidades. Diminuiu a exigência de doação de terrenos para uso público, e isso possibilita que os municípios adotem soluções alternativas de infra-estrutura. Não se reduz, conquanto, o lote mínimo (de 125m²) para parcelamentos urbanos, salvo para loteamentos de interesse social. Da mesma forma, o governo federal, por intermédio da Caixa Econômica Federal, lançou, no primeiro semestre de 1999, um novo programa que pretende atender às demandas de habitação para a população de baixa renda, fornecendo recursos para construção de 200 mil unidades nas RMRJ e RMSP. É uma tentativa de se implantar um novo programa, não mais de financiamento de casa própria, mas de arrendamento com direito à opção de compra ao final de quinze anos – ou seja, uma espécie de *leasing* residencial.

Apesar de ainda serem medidas tímidas em relação à magnitude do problema, representam um início de retomada de uma política urbana para as grandes regiões metropolitanas do país. Esse tipo de ação, desenvolvida conjuntamente com os municípios envolvidos, representa uma nova forma de articulação entre os níveis de governo e a gestão metropolitana.

Ambas as cidades devem trabalhar para tornar a norma urbanística menos rígida para as empresas investidoras, e também para as camadas mais pobres da popula-

ção. Os fundos de desenvolvimento urbano devem ser mais explorados e deve-se trabalhar para obter maior arrecadação para os próprios, para que se financie a integração das áreas marginais.

Em relação ao setor de prestação de serviços (fundamental para as cidades mundiais), devem ser buscadas normas urbanísticas que incentivem a multiplicidade de usos nos bairros, estimulando o aproveitamento comercial das residências e facilitando o trabalho em domicílio.

A legislação urbana deve também procurar estimular a ocupação de áreas com infra-estrutura já instalada, sem, contudo, esquecer que investimentos para áreas em expansão podem redirecionar o crescimento urbano e aliviar a pressão imobiliária em áreas saturadas. Os vazios urbanos e imóveis subutilizados devem ser objeto de estudo visando a propostas de reutilização e ocupação.

São Paulo e o Rio de Janeiro têm empreendido esforços no sentido de facilitar o acesso do leigo aos códigos de obras e edificações. São Paulo possui manuais bastante interessantes, que buscam traduzir graficamente a complexa legislação urbanística e edilícia para aqueles que necessitam aprovar projetos no município.

O Rio de Janeiro, cuja legislação também é bastante complexa, elaborou uma série de folhetos que explicam os procedimentos necessários à aprovação dos projetos no órgão de licenciamento da prefeitura. Também está sendo desenvolvido, neste momento, um programa que permitirá ao cidadão consultar, *on-line*, a legislação que incide na área em que se pretende edificar

Essas iniciativas de aperfeiçoamento do processo de licenciamento para que diminua o tempo de aprovação de projetos, e sua divulgação, via INTERNET, contribuem para os processos de integração das duas cidades nas redes de cidades mundiais.

Como último item na pauta das ações urbanísticas para a Cidade Mundial SP–RJ, há que se pensar em novos modelos de gestão metropolitana. Alguns países têm alcançado êxito na implantação de conselhos metropolitanos, e outros, relativo sucesso com as agências de desenvolvimento metropolitano. Qualquer que seja o modelo de gestão metropolitana a ser considerado, este deverá conter instrumentos que aglutinem interesses e parcerias, captem recursos e capturem a mais valia urbana.

Tabela 1

Receita Total das Empresas por Classe de Indústria, segundo as Áreas de Planejamento – 1991

Áreas de Planejamento AP	Total		Extração e Tratamento Mineral		Transformação		Serviços de Utilidade Pública		Construção Civil	
	US$ (1)	%	US$ (1)	%	US$ (1)	%	US$ (1)	%	US$ (1)	%
Total	8 147 181 356	100,00	530 865 379	100,00	6 583 783 333	100,00	791 551 043	100,00	240 981 602	100,00
AP-1	6 005 045 186	73,71	454 242 292	85,57	4 702 167 254	71,42	607 654 037	76,77	240981 602	100,00
AP-2	831 927 077	10,21	69 679 527	13,13	647 174 516	9,83	115 073 033	14,54	-	-
AP-3	907 770 886	11,14	570 250	0,11	863 748 892	13,12	43 451 744	5,49	-	-
AP-4	213 288 726	2,62	5 906 827	1,11	193 633 178	2,94	13 748 722	1,74	-	-
AP-5	189 149 482	2,32	466 483	0,09	177 059 493	2,69	11 623 506	1,47	-	-

Fontes. Secretaria da Receita Federal e Anuário Estatístico da Cidade do Rio de Janeiro, 1996/1997.

(1) Valores em cruzeiros convertidos pelo dolar médio anual, calculado sobre a média mensal

SERVIÇOS

Tabela 2

Receita Total Declarada, por Gênero de Serviços, segundo a Localização das Matrizes das Empresas nas Áreas de Planejamento – 1991

	ÁREAS DE PLANEJAMENTO	TOTAL	AP-1	AP-2	AP-3	AP-4	AP5
TOTAL	US$ (1)	6 618 383 085	5 878 675 969	455 179 179	228 658 619	23 703 696	32.165 623
	%	100,00	88,82	6,88	3,45	0,36	0,49
Serviços de Transporte	US$ (1)	621 177 225	392 236 521	94 191 169	105 645 787	9 630 099	19 473 649
	%	100,00	63,14	15,16	17,01	1,55	3,13
Serviços de Comunicação	US$ (1)	279 640 646	279 024 464	616 181	-	-	-
	%	100,00	99,78	0,22	-	-	-
Serviços de Alojamento e Alimentação	US$ (1)	167 700 525	47 465 357	70 128 884	36 331 912	6 642 588	7 131 785
	%	100,00	28,30	41,82	21,66	3,96	4,25
Serviços de Reparação, Manutenção e Conservação	US$ (1)	47 456 263	15 224 502	15 463 223	13 899 161	2 086 157	783 222
	%	100,00	32,08	32,58	29,29	4,40	1,65
Pessoais	US$ (1)	7 347 742	1 180 031	3 697 192	1 801 890	448 627	220 002
	%	100,00	16,06	50,32	24,52	6,11	2,99
Radiodifusão, Televisão e Diversões	US$ (1)	123 685 766	18 722 912	103 203 435	359 592	1 221 855	177 973
	%	100,00	15,14	83,44	0,29	0,99	0,14
Saúde	US$ (1)	60 231 339	15 342 178	32 350 945	9 945 588	15 238	2 577 391
	%	100,00	25,47	53,71	16,51	0,03	4,28
Administração de Bens Imóveis	US$ (1)	170 389 737	83 845 588	62 070 594	19 279 551	3 427 648	1 766 356
	%	100,00	49,21	36,43	11,31	2,01	1,04
Holding	US$ (1)	53 933 008	52 226 902	1 665 272	40 835	-	-
	%	100,00	96,84	3,09	0,08	-	-
Instituições Financeiras	US$ (1)	5 067 959 112	4 971 455 266	71 621 797	24 852 661	29 388	-
	%	100,00	98,10	1,41	0,49	0,00	-
Escritórios de Gerência e Administração	US$ (1)	18 861 722	1 952 249	170 488	16 501 642	202 097	35 245
		100,00	10,35	0,90	87,49	1,07	0,19

Fontes: Secretaria da Receita Federal e Anuário Estatístico da Cidade do Rio de Janeiro, 1996/1997

Nota. Os valores percentuais podem não conferir com os somatórios das colunas por motivo de arredondamento.

(1) Valores em cruzeiros convertidos pelo dolar médio anual, calculado sobre a média mensal

SERVIÇOS

Tabela 3

Arrecadação Anual do Imposto sobre Serviços (ISS), segundo as Áreas de Planejamento e as Regiões Administrativas – 1994/1997

Áreas de Planejamento e Regiões Administrativas	1994	1995	1996	1997
TOTAL	404 964 450	497 241 539	531 245 118	522 908 719
Área de Planejamento 1	191 621 824	232 515 344	248 155 257	242 816 343
I Portuária	11 732 414	13 572 366	13 571 205	14 287 666
II Centro	151 583 902	183 530 706	193 835 855	181 880 999
III Rio Comprido	16 069 160	20 270 180	21 493 943	31 720 236
VII São Cristóvão	11 224 124	13 986 858	15 446 204	13 917 936
XXI Paquetá	3 006	10 265	40 015	51 185
XXIII Santa Teresa	1 009 217	1 144 969	3 768 035	958 321
Área de Planejamento 2	118 676 704	143 880 316	152 190 487	162 225 525
IV Botafogo	60 135 933	70 169 254	67 402 340	71 096 440
V Copacabana	10 366 506	12 985 643	13 957 033	14 114 903
VI Lagoa	30 228 579	36 395 694	48 032 203	50 667 054
VIII Tijuca	10 226 617	15 471 950	14 186 536	14 682 384
IX Vila Isabel	7 719 069	8 857 774	8 612 375	11 664 743
Área de Planejamento 3	66 986 494	83 849 113	90 909 847	80 653 123
X Ramos	13 553 228	14 678 966	14 870 333	13 001 637
XI Penha	9 101 787	11 738 449	10 440 443	10 185 154
XII Inhaúma	6 193 656	7 427 847	8 479 417	7 978 128
XIII Méier	11 528 348	15 091 915	15 214 299	14 226 812
XIV Irajá	4 984 458	6 817 901	10 426 206	4 674 492
XV Madureira	6 650 375	9 132 094	9 710 607	8 959 744
XX Ilha do Governador	7 132 562	9 316 776	11 421 852	11 301 141
XXII Anchieta	694 965	853 397	829 172	743 506
XXV Pavuna	4 028 555	4 995 120	5 827 006	5 484 064
XXX Maré	3 118 561	3 796 646	3 690 513	4 098 444
Área de Planejamento 4	16 958 166	24 386 009	24 823 545	23 462 587
XVI Jacarepaguá	8 204 614	10 110 078	9 758 747	9 198 382
XXIV Barra da Tijuca	8 753 552	14 275 931	15 064 798	14 264 205
Área de Planejamento 5	10 721 262	12 610 758	15 165 982	13 751 142
XVII Bangu	3 305 554	4 352 668	5 726 543	4 709 987
XVIII Campo Grande	5 310 449	6 265 867	7 767 494	7 241 035
XIX Santa Cruz	2 069 489	1 948 140	1 523 818	1 710 094
XXVI Guaratiba	35 769	44 083	148 127	90 026

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda - SMF.

Notas: 1. Valores em reais (R$) deflacionados pelo IGP-DI.

2. Os valores totais incluem os valores "não-identificados".

Gráfico 1

Arrecadação Anual do ISS

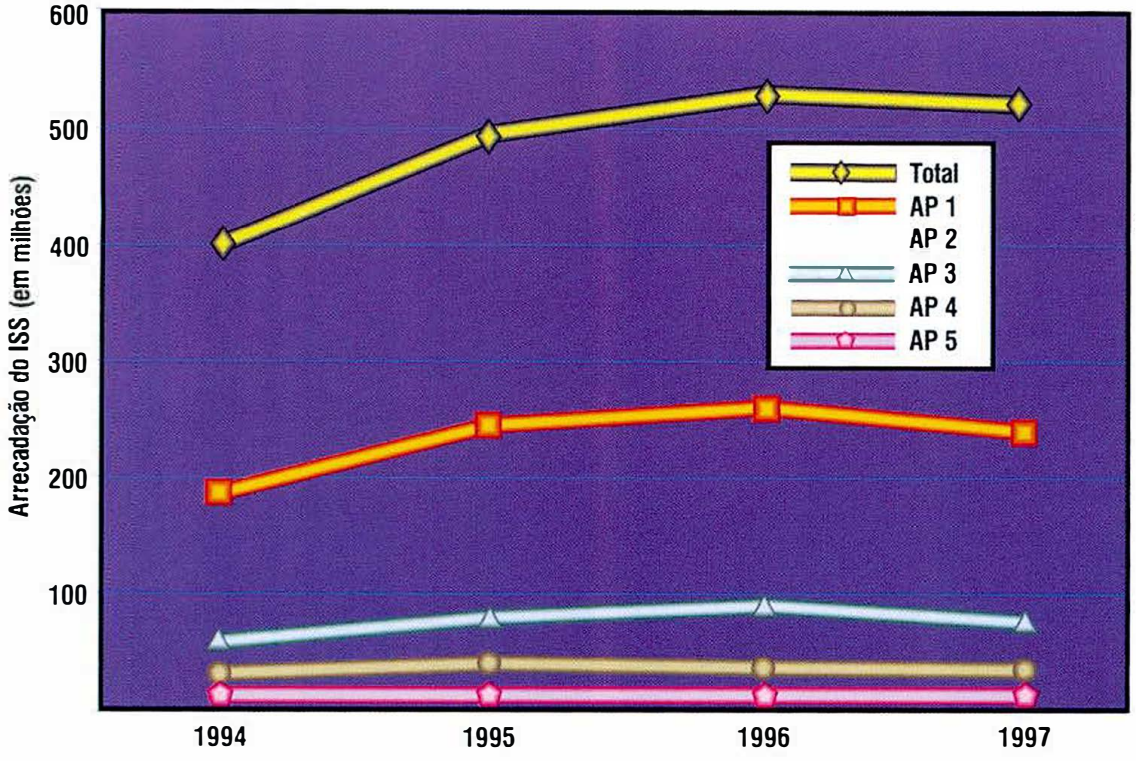
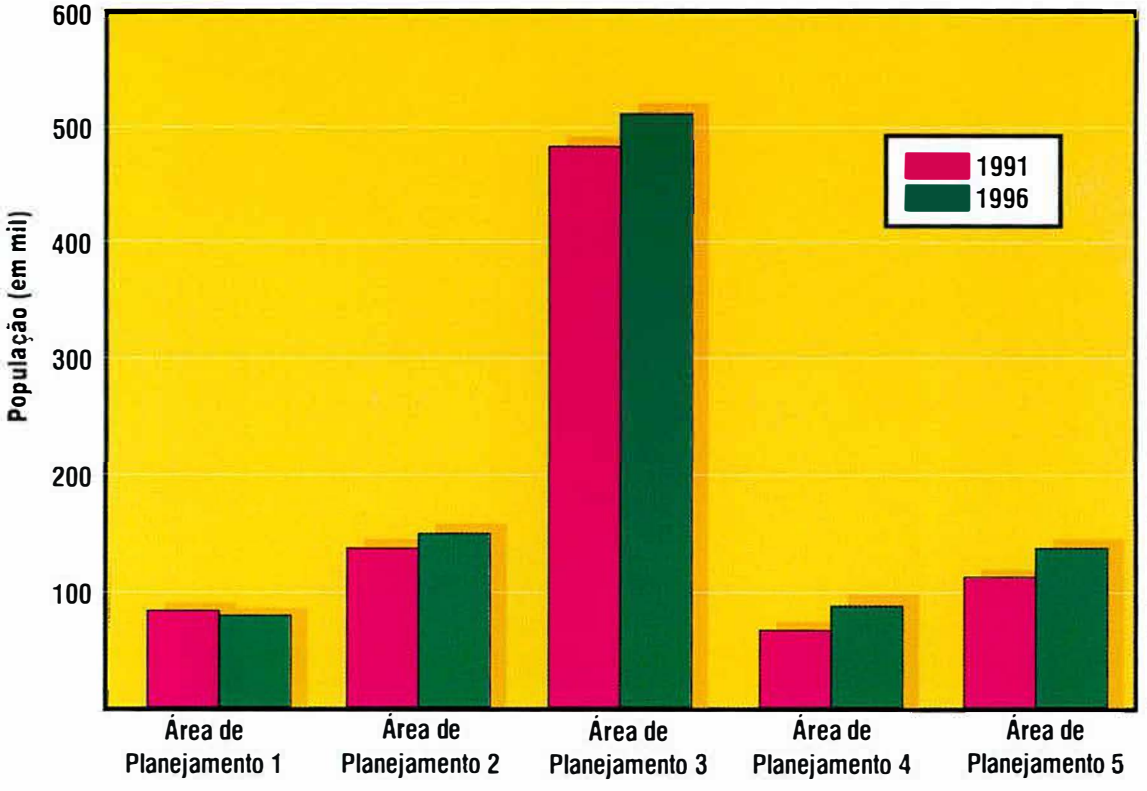


Gráfico 2

População Residente em Favelas, por Área de Planejamento (1991/1996)



Fonte: Anuário Estatístico da Cidade do Rio de Janeiro, 1996/1997

HABITAÇÃO

Tabela 4

Domicílios e População Residente em Favelas Pesquisadas em Anos de Recenseamento, segundo as Áreas de Planejamento e Regiões Administrativas – 1991/1996 *

Áreas de Planejamento e Regiões Administrativas	1991		1996	
	POPULAÇÃO	DOMICÍLIOS	POPULAÇÃO	DOMICÍLIOS
TOTAL	882 483	226 141	952 429	256 586
Área de Planejamento 1	85 588	21 997	83 685	22 842
I Portuária	17 028	4 373	16 971	4 456
II Centro	-	-	-	-
III Rio Comprido	23 229	5 902	25 484	7 306
VII São Cristovão	36 423	9 453	33 148	8 967
XXI Paquetá	-	-	-	-
XXIII Santa Teresa	8 908	2 269	8 082	2 113
Área de Planejamento 2	127 561	33 800	137 902	38 426
IV Botafogo	13 341	3 503	17 491	4 787
V Copacabana	8 621	2 322	13 773	3 722
VI Lagoa	14 208	3 680	14 904	4 189
VIII Tijuca	26 440	6 706	24 365	6 534
IX Vila Isabel	22 059	5 641	21 784	5 703
XXVII Rocinha	42 892	11 948	45 585	13 491
Área de Planejamento 3	479 661	121 920	505 092	134 879
X Ramos	45 441	11 637	46 517	12 734
XI Penha	49 126	12 302	51 357	13 520
XII Inhaúma	15 413	3 864	13 920	3 648
XIII Méier	38 184	9 478	43 345	10 701
XIV Irajá	23 702	5 730	26 031	6 398
XV Madureira	38 621	9 675	41 977	11 101
XX Ilha do Governador	48 371	12 133	52 952	14 038
XXII Anchieta	9 549	2 369	10 971	2 870
XXV Pavuna	59 812	15 164	59 521	16 045
XXVIII Jacarezinho	37 393	10 094	34 919	9 917
XXIX Complexo do Alemão	51 591	12 706	54 765	14 376
XXX Maré	62 458	16 768	68 817	19 531
Área de Planejamento 4	72 182	18 790	86 157	23 825
XVI Jacarepaguá	58 829	15 431	70 605	19 675
XXIV Barra da Tijuca	13 353	3 359	15 552	4 150
Área de Planejamento 5	117 491	29 634	139 593	36 614
XVII Bangu	74 476	18 785	84 572	22 396
XVIII Campo Grande	24 940	6 408	33 659	8 756
XIX Santa Cruz	16 613	4 076	19 574	5 031
XXVI Guaratiba	1 462	365	1 788	431

Fontes: Anuário Estatístico da Cidade do Rio de Janeiro 1996/1997, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - Arquivos de Microdados Censo Demográfico 1991 e Contagem da População 1996.

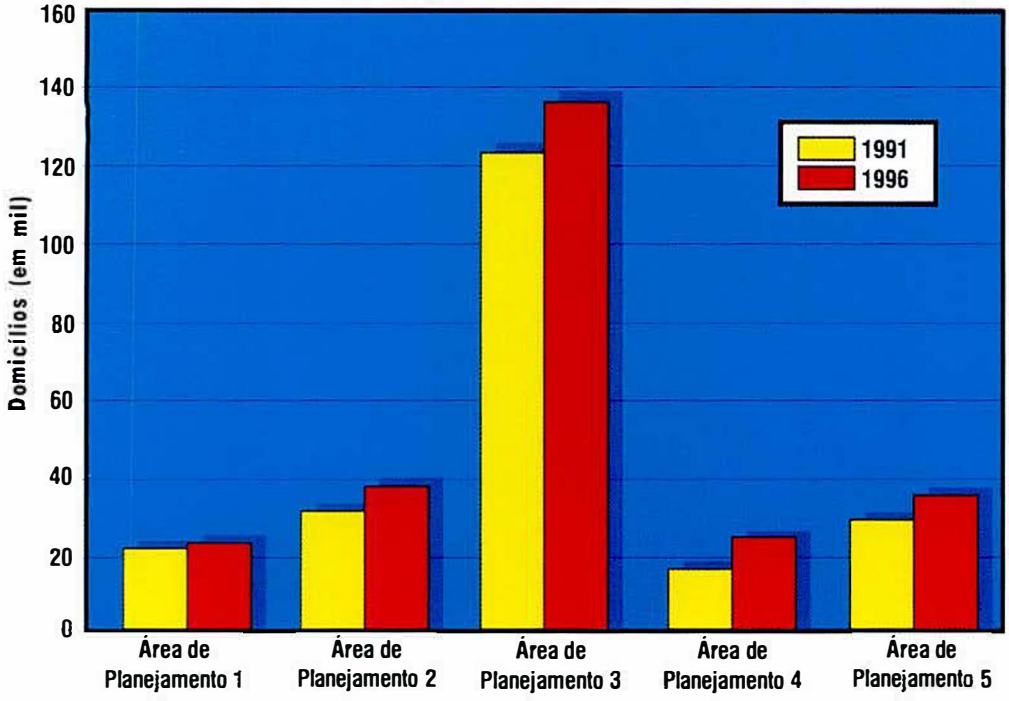
Tabulação, Metodologia para Agregação e Cálculos: IplanRIO/Coordenadoria de Informações da Cidade

Nota. Foram considerados os domicílios ocupados: particular permanente, particular improvisado e coletivo

* Os dados do Censo 1991 das RA Rocinha, Complexo do Alemão (RA delimitadas em data posterior ao Censo 1991), Maré (RA criada e delimitada em data anterior ao Censo 1991, mas não incorporada por este), assim como as RA Lagoa, Ramos e Inhaúma (RA que sofreram alteração de limites em decorrência da criação das novas RA) foram obtidos por meio da compatibilização entre os setores censitários de 1991 e 1996. O objetivo desta transposição dos dados de 1991 é permitir a comparação com os dados da Contagem da População 1996, considerando-se a nova divisão administrativa vigente em 1996.

Gráfico 3

Domicílios em Favelas, por Área de Planejamento (1991/1996)



Fonte: Anuário Estatístico da Cidade do Rio de Janeiro, 1996/1997.

HABITAÇÃO

Tabela 5

População em Loteamentos Irregulares, segundo as Áreas de Planejamento e Regiões Administrativas – Resumo – 1995

Áreas de Planejamento e Regiões Administrativas	População estimada (*)
TOTAL	216 462
Área de Planejamento 1	88
III Rio Comprido	88
Área de Planejamento 3	28 292
XI Penha	503
XII Inhaúma	5 058
XIII Méier	1 576
XIV Irajá	393
XV Madureira	3 838
XX Ilha do Governador	1 146
XXII Anchieta	8 612
XXV Pavuna	7 166
Área de Planejamento 4	24 320
XVI Jacarepaguá	23 522
XXIV Barra da Tijuca	798
Área de Planejamento 5	163 762
XVII Bangu	11 944
XVIII Campo Grande	119 625
XIX Santa Cruz	24 092
XXVI Guaratiba	8 101

Fontes: Anuário Estatístico da Cidade do Rio de Janeiro, 1996/1997; Empresa Municipal de Planejamento e Informática S.A. IplanRIO.

Cálculos: Empresa Municipal de Informática e Planejamento SA. IplanRIO. 1995.

Nota: Foram considerados apenas loteamentos irregulares de baixa renda.

(*) Estimativa: Empresa Municipal de Informática e Planejamento S.A., IplanRIO.

OCUPAÇÃO E USO DO SOLO

Tabela 6

Densidade Construída, segundo as Áreas de Planejamento e Regiões Administrativas – 1997

ÁREAS DE PLANEJAMENTO, REGIÕES ADMINISTRATIVAS	Área territorial (m²)	Área territorial líquida (m²) (A)	Área total construída (1) (2) (m²) (B)	Densidade construída (B/A)
Total	1 255 278 900	1 000 137 268	139 418 845	0,14
Área de Planejamento 1	35 824 040	30 991 154	17 085 719	0,56 (3)
I Portuária	8 453 100	8 444 003	2 474 715	0,29
II Centro	6 400 800	6 400 800	8 230 997	1,29
III Rio Comprido	6 112 100	4 807 194	2 216 898	0,46
VII São Cristóvão	7 686 440	7 636 520	2 993 384	0,40 (3)
XXI Paquetá	1 471 800	1 471 800	151 566	0,10
XXIII Santa Teresa	5 699 800	2 230 837	1 018 159	0,46
Área de Planejamento 2	98 984 800	47 602 863	42 015 625	0,88
IV Botafogo	15 582 500	13 029 285	11 160 057	0,86
V Copacabana	5 465 400	4 831 320	8 010 571	1,66
VI Lagoa	20 915 840	14 144 525	9 440 085	0,65 (3)
VIII Tijuca	42 590 300	6 927 480	6 847 755	0,99
IX Vila Isabel	13 032 600	8 335 350	6 557 157	0,79
XXVII Rocinha	1 398 160	334 902	...	...
Área de Planejamento 3	207 451 260	195 810 886	45 022 545	0,23 (3)
X Ramos	11 423 960	11 378 430	4 114 513	0,24 (3)
XI Penha	25 789 000	25 503 772	6 502 260	0,25
XII Inhaúma	12 300 460	11 426 027	3 460 001	0,26 (3)
XIII Méier	29 370 600	23 926 701	10 593 032	0,44
XIV Irajá	15 580 200	14 809 802	3 980 102	0,27
XV Madureira	30 782 600	27 144 306	6 594 338	0,24
XX Ilha do Governador	42 233 100	42 233 100	4 020 122	0,10
XXII Anchieta	14 107 500	14 064 472	1 730 663	0,12
XXVIII Jacarezinho	988 640	988 640	...	...
XXIX Complexo do Alemão	2 967 684	2 428 120	...	...
XXX Maré	4 559 616	4 559 616	1 003 468	0,22
Área de Planejamento 4	303 519 800	222 968 556	17 452 962	0,08
XVI Jacarepaguá	127 852 500	95 232 580	10 117 112	0,11
XXIV Barra da Tijuca	175 667 300	127 735 977	7 335 850	0,06
Área de Planejamento 5	609 499 000	502 763 808	17 841 994	0,04
XVII Bangu	122 370 200	85 714 994	6 589 685	0,08
XVIII Campo Grande	171 669 300	126 502 775	5 899 102	0,05
XXVI Guaratiba	151 726 900	129 397 264	2 447 711	0,02

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda - SMF - Coordenação do IPTU.
Cálculos e Tabulação: Coordenadoria de Informações da Cidade SMU/IplanRIO.
Notas a) Para efeito do cálculo da área territorial líquida, foram descontadas as áreas acima da cota 100 m e no caso das Regiões Administrativas Lagoa e Barra da Tijuca, a área das lagoas.
b) Não inclui imóveis informais, não cadastrados na SMF.
c) De acordo com o Cadastro Imobiliário da SMF, as informações do bairro do Jacaré ainda estão inseridas na RA de Inhaúma, apesar do bairro pertencer, atualmente, à RA do Méier.
(1) Os dados foram retirados do Cadastro Imobiliário da SMF, em janeiro de 1997.
(2) A divisão territorial adotada nesta coluna é anterior às delimitações das Regiões Administrativas da Rocinha (XXVII), Jacarezinho (XXVIII) e Complexo do Alemão (XXIX).
(3) Foram usadas, como base de cálculo, as áreas territoriais líquidas anteriores às delimitações das Regiões Administrativas da Rocinha (XXVII), do Jacarezinho (XXVIII), do Complexo do Alemão (XXIX) e da Maré (XXX).

Gráfico 4

Densidade Construída, por Área de Planejamento (1997)

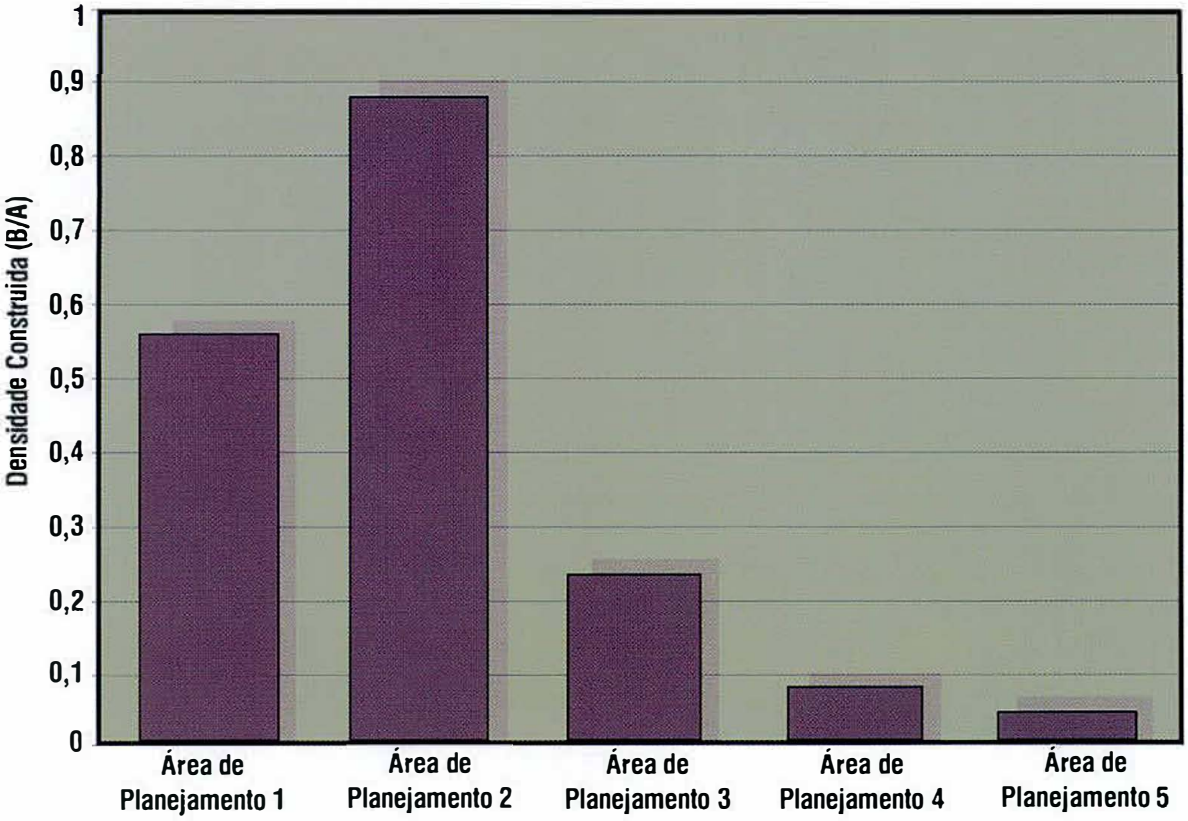
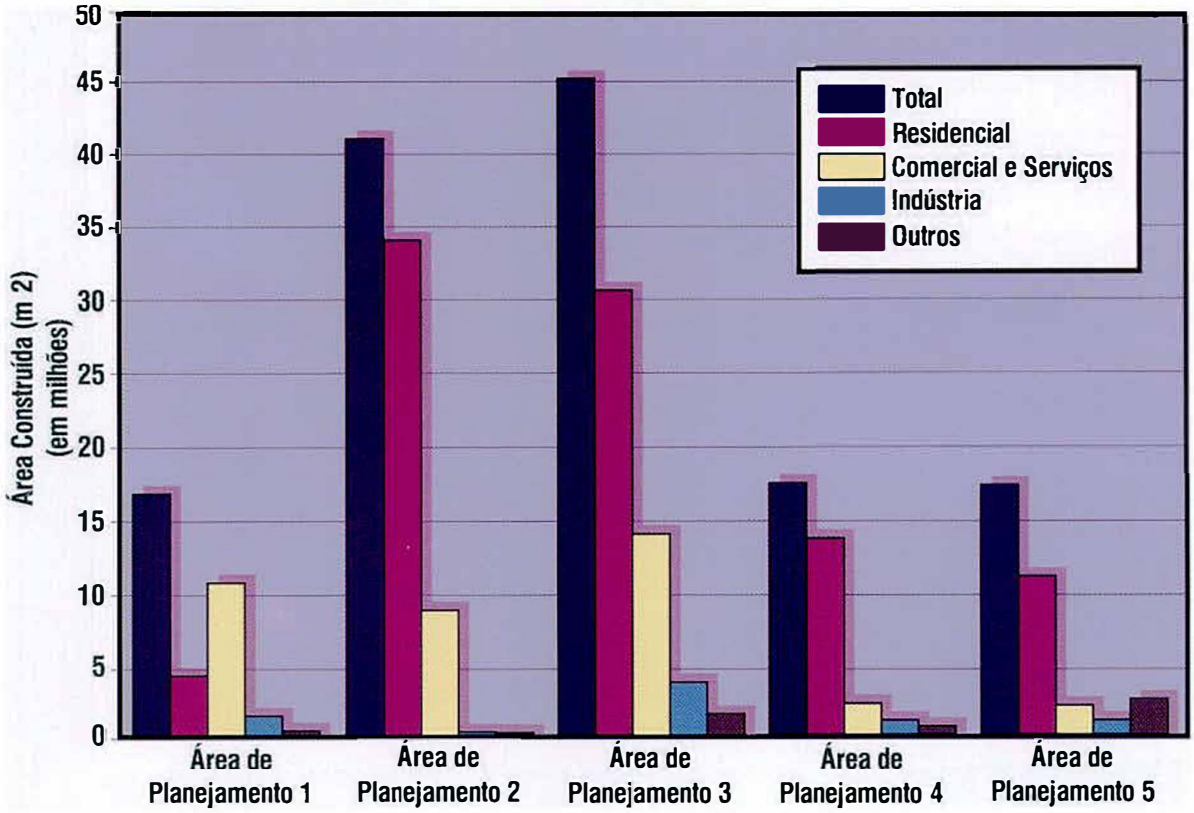


Gráfico 5

Área Construída, por Área de Planejamento (1997)



OCUPAÇÃO E USO DO SOLO

Tabela 7

Área Construída, por Uso, segundo as Áreas de Planejamento e Regiões Administrativas – 1997

Áreas de Planejamento, Regiões Administrativas e Bairros	Total		Residencial		Comercial e Serviços (*)		Indústria		Outros (**)	
	m²	%	m²	%	m²	%	m²	%	m²	%
Total	139 418 845	100,00	94 320 471	67,65	32 952 831	23,64	7 307 812	5,24	4 837 731	3,47
Área de Planejamento 1	17 085 719	100,00	4 470 141	26,16	11 274 879	65,99	1 227 862	7,19	112 837	0
I Portuária	2 474 715	100,00	469 406	18,97	1 557 418	62,93	443529	17,92	4 362	0,18
II Centro	8230997	100,00	891 551	10,83	7209768	87,59	62893	0,76	66 785	0,81
III Rio Comprido	2216898	100,00	1228374	55,41	882138	39,79	87 999	3,97	18 387	0,83
VII São Cristovão	2993384	100,00	849 610	28,38	1 496 330	49,99	630167	21,05	17277	0,58
XXI Paquetá	151 566	100,00	128621	84,86	21684	14,31	460	0,30	801	0,53
XXIII Santa Teresa	1018159	100,00	902 579	88,65	107 541	10,56	2814	0,28	5225	0,51
Área de Planejamento 2	42 015 625	100,00	33 756 259	80,34	7 917 212	18,84	173 817	0,41	168 337	0,40
IV Botafogo	11160057	100,00	8309672	74,46	2781450	24,92	21 304	0,19	47631	0,43
V Copacabana	8010571	100,00	6775230	84,58	1 198 125	14,96	22838	0,29	14378	0,18
VI Lagoa	9440085	100,00	8070890	85,50	1349729	14,30	4386	0,05	15080	0,16
VII Tijuca	6847 755	100,00	5472602	79,92	1 239 081	18,09	87 196	1,27	48876	0,71
IX Vila Isabel	6557157	100,00	5127865	78,20	1 348827	20,57	38093	0,58	42372	0,65
Área de Planejamento 3	45 022 545	100,00	30 804 714	68,42	9 127 129	20,27	3 806 954	8,46	1 283 748	2,85
X Ramos	4 114513	100,00	2 198 227	53,43	1 315943	31,98	576 318	14,01	24 025	0,58
XI Penha	6 502260	100,00	3809 170	58,58	1 656 200	25,47	706791	10,87	330 099	5,08
XII Inhaúma	3 460001	100,00	2040169	58,96	695 448	20,10	711 323	20,56	13061	0,38
XIII Méier	10593032	100,00	8059519	76,08	2034 063	19,20	420574	3,97	78876	0,74
XIV Irajá	3980 102	100,00	3059556	76,87	650686	16,35	238 191	5,98	31 669	0,80
XV Madureira	6 594 338	100,00	5 003698	75,88	1 332952	20,21	201 266	3,05	56 422	0,86
XXI Ilha do Governador	4 020122	100,00	3298 464	82,05	644 977	16,04	59594	1,48	17 087	0,43
XXII Anchieta	1 730663	100,00	1 358454	78,49	174 902	10,11	166 638	9,63	30669	1,77
XXV Pavuna	3024046	100,00	1 362 325	45,05	379 209	12,54	637598	21,08	644 914	21,33
XXX Maré	1 003468	100,00	615132	61,30	242749	24,19	88 661	8,84	56 926	5,67
Área de Planejamento 4	17 452 962	100,00	14 155 097	81,10	2 370 264	13,58	589 642	3,38	337 959	1,94
XVI Jacarepaguá	10117112	100,00	8038 790	79,46	1 185482	11,72	587261	5,80	305 579	3,02
XXIV Barra da Tijuca	7 335 850	100,00	6116307	83,38	1 184 782	16,15	2381	0,03	32 380	0,44
Área de Planejamento 5	17 841 994	100,00	11 134 260	62,40	2 263 347	12,69	1 509 537	8,46	2 934 850	16,45
XVII Bangu	6 589685	100,00	5 109 812	77,54	1 127187	17,11	167278	2,54	185408	2,81
XVIII Campo Grande	5899102	100,00	3661 147	62,06	799675	13,56	521 791	8,85	916489	15,54
XIX Santa Cruz	2 905 496	100,00	1 865 870	64,22	263826	9,08	679119	23,37	96 681	3,33
XXVI Guaratiba	2 447711	100,00	497 431	20,32	72 659	2,97	141 349	5,77	1 736272	70,93

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda - SMF - Coordenação do IPTU.
Cálculos e Tabulação: Coordenadoria de Informações da Cidade - SMU/IplanRIO.
Notas: 1. Os dados foram retirados do Cadastro Imobiliário da SMF, em janeiro de 1997.
2. A divisão territorial do município apresentada nesta tabela é anterior às delimitações das Regiões Administrativas da Rocinha (XXVII), do Jacarezinho (XXVIII) e do Complexo do Alemão (XXIX), e à mudança do bairro do Jacaré da RA de Inhaúma para a RA do Méier.

(*) Foram incluídos nesta categoria os seguintes tipos de uso: escritório, hospital, casas de saúde, clube, garagem, armazém, posto, cinema, ass. social, restaurante, hotel, colégio, banco, oficina, supermercado, não-residenciais, motel, pensão e hotel-residência.

(**) Inclui templos, bibliotecas e outros não classificados nas categorias anteriores.

Referências Bibliográficas

ACCORSI, A. J. *Cidades Mundiais e Novo Conceito de Espaço:* O Caso do Rio de Janeiro. In: Albuquerque, R.C., Tolosa, H. C., 1998.

ACCORSI, A. J. As *Cidades Mundiais e o Novo Conceito de Espaço Urbano*: Uma Análise do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1999 (mimeo).

AD-Rio, *Farol de Oportunidades de Investimento no Estado do Rio de Janeiro;* 2. ed. Rio de Janeiro, s/d.

AFONSO, J. R. *et alii*. A Tributação e o Orçamento na Nova Constituição. In: *Perspectivas da Economia Brasileira 1989. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1989 (Tópico especial do capítulo 17).*

AFONSO, J. R.; REZENDE, F. e VARSANO, R. *Reforma Tributária no Plano Constitucional: Uma Proposta para o Debate*. Brasília: IPEA, nov./1998 (Texto para Discussão/ IPEA; 606).

ALBUQUERQUE, R. C. Pobreza e Exclusão Social. In: *Pobreza e Mobilidade Social*. Velloso, J.P.R., Albuquerque, R.C. (orgs.), São Paulo: Nobel, 1993.

ALBUQUERQUE, R. C. *Rio–São Paulo, Região Urbana Global*. Estudo produzido para o IPEA no âmbito do projeto Rio–São Paulo, Cidades Mundiais, 1997.

ALBUQUERQUE, R. C. e TOLOSA, H. C. (orgs.). *Rio e São Paulo, Cidades Mundiais: Uma Proposta de Integração Estratégica*. Brasília: IPEA, 1998.

ALBUQUERQUE, R. C. *Região Urbana Global Rio–São Paulo*: Condições de Viabilidade. Razões para Integração, Rio de Janeiro,1999a (mimeo).

ALBUQUERQUE, R. C. *Condições de Viabilidade da Região Urbana Global Rio–São Paulo*, Rio de Janeiro: IPEA, s/d.

ALBUQUERQUE, R. C. *Região Urbana Global Rio–São Paulo: Caracterização,* Rio de Janeiro, 1999b (mimeo).

AMIEVA-HUERTA, J. e VEHORN, C. L. *Fiscal Federalism in Mexico: Descentralization Issues*. 89th. Annual Conference on Taxation. National Tax Association. Boston, Mass., 1996.

ANDRADE, T. e SERRA, R. V. *A Cidade Global São Paulo/Rio de Janeiro: Uma Análise de suas Infra-Estruturas,* Rio de Janeiro, 1999 (mimeo).

ASSOCIAÇÃO Brasileira de Secretarias de Finanças das Capitais (ABRASF). *Impacto da Proposta de Reforma Tributária sobre os Municípios Brasileiros*. s.d: *Out./1998.*

ATKINSON, R. D. Technological Change and Cities. Cityscape: *A Journal of Policy Development and Research*, v. 3, nº 3, 1998.

BANCO MUNDIAL. *Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s*, Washington D. C., 1991.

BANCO MUNDIAL. *Environmental Management and Urban Vulnerability*, editado por Alcira Kreimer e Mohan Munasinghe, Washington, D.C., 1992, (World Bank Discussion Papers, 168).

BANCO MUNDIAL. *Brazil, Managing Environmental Pollution in the State of Rio de Janeiro*, Washington: Natural Resources, Environment and Rural Poverty Division, Agosto 1996, (Report nº 15488 – BR).

BANCO MUNDIAL. *The State in a Changing World*, World Development Report 1997, Oxford, Oxford University Press, 1997.

BANCO MUNDIAL. *Brazil, Managing Pollution Problems: The Brown Environmental Agenda*, Volumes I e II, Brazil Country Management Unit, Fevereiro 1998.

BARKIN, D. HACK, G.; INGERSON, A.; e LEROYER, A. *Global City Regions: Searching for Common Ground*, 1996. Land Lines, 8:1

BERNSTEIN, J. *The Urban Challenge in National Environmental Strategies*. Washington: Banco Mundial, Environment Department, abril 1995. (Environment Management Series, Paper nº 012).

BIRD, R. e TSIOPOULOS, T. User Charges for Public Services. Potentials and Problems: *Canadian Tax Journal*, v. 45, nº 1, 1997.

BNDES, Infrastructure: Principal Projects and Investment Opportunities. Rio de Janeiro: Departamento de Infra-Estrutura, julho de 1988.

BONDUKI, N. (org.). Habitat: As Práticas Bem-Sucedidas em Habitação, Meio Ambiente e Gestão Urbana nas Cidades Brasileiras. 2ª e.d. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

BORJA, J. e CASTELLS, M. *Local Y Global, La Gestón de las Cidades em la Era de la Información*. Madrid: Taurus, 1997.

BRADLEY, D. J. et al. *A Review of Environmental Health Impacts in Developing Country Cities*, Washington: The World Bank, 1995 (Urban Management Program Discussion Paper, 6).

CANO, W. Implicações Espaciais da Terceira Revolução Industrial no Brasil. In: *O Novo Brasil Urbano. Porto Alegre:* Editora Mercado Aberto 1995.

CASTELLS, M. *Las Tecnópolis del Mundo la Formación de los Complejos Industriales del Siglo XXI*. s.d. Alianza Editorial, 1994.

CASTELLS, M. *La Ciudad Informacional - Tecnologias de la Información, Reestructuración Económica y el Processo Urbano Regional*. Alianza Editorial, 1989a.

CASTELLS, M. *The Informational City*. Oxford: Blackwell, 1989b.

CASTELLS, M. e MOLLENKOP, J. *Dual City - Restructuring New York*: Russel Saje Foundation, 1991.

CASTRO, N. R. *A Privatização do Setor Transportes no Brasil. Trabalho apresentado no Seminário Internacional* "Privatização no Brasil: O Caso das *Public Utilities*", organizado pelo BNDES e pela OECD, maio de 1999.

CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO RIO DE JANEIRO (CIDE), Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro, 1990/91, 1993/94, 1995/96, 1997.

CEPIS-OPS/FEEMA. *Projeto Regional de Avaliação e Controle de Lançamento de Substâncias Tóxicas em Águas Superficiais, Estudo de Caso do Rio Paraíba do Sul*, Rio de Janeiro; dezembro de 1986.

CETESB. *Diagnóstico do Vale do Paraíba*, São Paulo, 1995.

CODESP (1999). http:www.portodesantos.com.br.

COMPANHIA Docas do Rio de Janeiro (1999). (http www.portosrio.gov.br).

CONSIDERA, C. M. e MEDINA, M. H. *PIB por Unidade da Federação: Valores Correntes e Constantes* – 1985/96. Rio de Janeiro: IPEA, 1998 (Texto para Discussão/IPEA, 424).

CONSÓRCIO Parceria 21 (IBAM/ISER/REDEH), *Cidades Sustentáveis*. Ministério do Meio Ambiente: Projeto PNUD – BRA/94/016, 1999.

CRAIG, G. S. How a City Can Survive a Boom a Bust Cycle Without Bankruptcy: The Case of Houston. *89th. Annual Conference on Taxation. National Tax Association*. Boston, Mass., 1996.

DNAEE – *Projeto Paraíba do Sul, Relatório Principal* – Fase B, Brasília, 1994.

DOWALL, D. E. *Globalization, Structural Change and Urban Land Management*. Cambridge, Mass: Lincoln Institute of Land Policy, Land Lines, Jan/1999.

DOWBOR, L. *Autonomia Local e Relações Intermunicipais*, São Paulo, Junho 1991. Mimeo.

DUNNING, J.H. *The Globalization of Business: The Challenge of the 1990s*. London: Routledge, 1993.

DUNNING, J.H. e HAMDANI, K.A. (editores), *The New Globalism and Developing Countries*. Tokyo: UNU Press, 1997.

EMPRESA Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT), BMZ – Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW. *Corredor Rio de Janeiro – São Paulo – Campinas*, relatório síntese – fases I e II - julho/1998.

EMPRESA Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT), *Anuário Estatístico do Transporte*, 1998.

EMPRESA Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A (EMPLASA), Grande SP, *cd-rom*, 1999.

FEEMA. *Avaliação e Controle do Lançamento de Substâncias Tóxicas no Rio Paraíba do Sul*, Julho de 1989.

FEEMA. *Qualidade do Ar na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, agosto de 1995

FEEMA. *Subsídios ao Detalhamento do Macrozoneamento do CEEIVAP*, Rio de Janeiro, março de 1987. Mimeo.

FERNANDES, M. 1999. Política Urbana para as Cidades Mundiais O Caso da Região Urbana Global Rio–São Paulo. Apêndice 1. *In*: GEIGER, P.P. *A Categoria Região/Cidade Global*. Rio de Janeiro, 1999. Mimeo.

FIORI, J. L. Globalização, Estados Nacionais e Políticas Públicas. *Ciência Hoje*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 96, p. 24 -31, 1993.

FIRJAN, et a ., *Decisão Rio: Investimentos 1997-1999;* Rio de Janeiro, s/d.

FRANK A. *Metápolis: Acerca do Futuro da Cidade*. Oeiras, Portugal: Celta Editora, 1998, pp. 26-30.

FRIEDMANN, J. The World City Hypothesis. *Development and Change*, v. 17, nº 1, p. 69-83, 1986.

FRIEDMANN, J. *Two Models of Urban Development*. Los Angeles: UCLA, 1999.

FRISCHTAK, C. R. Infra-Estrutura: Transição para Novo Modelo. In: Velloso, J.P. R., Albuquerque, R. C. (coord.). *Governabilidade e Reformas*, Rio de Janeiro: José Olympio, s.d.

GEIGER, P. P. *A Categoria Região/Cidade Global*. Rio de Janeiro, maio 1999.

GILBERT, A. World Cities and the Urban Future: The View from Latin America. In: Fu-Chen Lo e Yue-Man Yeung (editores) *Globalization and the World of Large Cities* (Toquio, United Nations University Press, 1998).

GIULIANI. R. W., HARDING, R. M. The City of New York/Office of Management and Budget. Financial Plan, Fiscal Years 1999-2003. New York. January 28, 1999.

GORZ, A. *Misères du présent, richesse du possible*. Paris: Galilée, 1997.

GOVERNO do Estado de São Paulo/Secretaria dos Transportes Metropolitanos (EMPLASA). *Sumário de Dados da Grande São Paulo 1997*. São Paulo, 1999.

GUIMARÃES, E. A. e PIRES, S. *Análise Comparativa do Rio de Janeiro com as Principais Cidades do País e suas Regiões Metropolitanas*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, 1998.

GUNN, P. Urbanização do Sudeste: Dominação das Metrópoles? In: *O Novo Brasil Urbano* Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995

GUSMÃO, P. P. Descentralização e Municipalização da Gestão Ambiental. *Revista Feema*, Rio de Janeiro, v.4 nº 18, Julho/Agosto 1995.

GUSMÃO, P. P. *Fortalecimento da Gestão Ambiental Urbana*, Rio de Janeiro, 1998 (mimeo).

GUSMÃO, P. P. *Região Urbana Rio–São Paulo*: Condicionantes Ambientais da Competitividade. Rio de Janeiro, 1999 (mimeo).

HADDAD, P. R.; CARVALHO, C. M. P. e ANDRADE, T. A . *Economia Regional: Métodos de Análise*, Fortaleza, BNB,1989.

HALL P. Globalization and the World Cities. In Fu-Chen Lo e Yue-Man Yeung (editores), *Globalization and the World of Large Cities* (Toquio, United Nations University Press, 1998).

HAUGHWOUT, A. F. After the Fall: An Examination or Fiscal Policy in New Iorque City since 1974. *89th. Annual Conference on Taxation. National Tax Association*. Boston, Mass., 1996.

IANNI, O. *A Era do Globalismo, Rio de Janeiro*: Civilização Brasileira, 1997, p. 38.

IBAM. *Desenvolvimento Institucional e Gestão do Espaço Metropolitano do Rio de Janeiro: Alternativas e Propostas,* elaborado pelo Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas do IBAM sob contrato da Empresa Municipal de Informática e Planejamento S.A. da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, maio 1995a.

IBAM. Estratégias para o Financiamento Urbano na América Latina e Caribe *Relatório Executivo do Seminário Preparatório para o Habitat II. Rio de Janeiro, 30-31.10.95b.*

IBAM. Projeto Rio/São Paulo. *Cidades Mundiais.* Relatórios dos Workshops I e II, Rio de Janeiro, março 1999.

IBGE, *Matriz de Insumo–Produto Brasil 1995,* Rio de Janeiro, 1997.

IBGE/DPE/DECNA. *Sistema de Contas Nacionais Brasil*: resultados preliminares de 1997. IBGE: Rio de Janeiro, 1998

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR MANAGEMENT AND DEVELOPMENT. *The World Competitiveness Yearbook*. Lausanne, abril de 1998. (http://euroautoindustry.com/world.htm).

IPEA *Dinâmica Econômica das Regiões Metropolitanas Brasileiras,* Brasília, julho de 1996.

IPEA. *Novas Perspectivas do Financiamento do Desenvolvimento Urbano no Brasil,* Rio de Janeiro, Fevereiro 1997. Mimeo. Trabalho elaborado sob contrato do PMSS/PNUD.

IPEA. Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; Telecomunicações/Fernando Rezende e Tomás Bruginski de Paula (coord.), Brasília, 1997a.

IPEA. *O Brasil na Virada do Milênio,* Brasília: IPEA, julho de 1997b, 2.v.

IPEA. *A Situação Ambiental das Regiões Metropolitanas*, mimeo, Brasília, setembro de 1997.

IPEA, Associação Nacional de Transporte Público (ANTP). *Redução das Deseconomias Urbanas pela Melhoria do Transporte Público*. Brasília: IPEA/ANTP, 1998 (Relatório de Pesquisa).

IPEA. Fundação João Pinheiro, IBGE, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*, 1998.

IplanRIO, *Key Indicators for Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, maio 1996.

ISARD, W. *Methods of Regional Analysis: An Introduction to Regional Science*, The Tecnology Press of the MIT./ John Wiley, New York, 1960, p.524-49.

JACQUES, ATTALI, Milenio. Barcelona: Seix Barral, 1991, pp. 81-82, citado em Octavio Ianni, A Era do Globalismo, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p. 27.

KANE, H. Feeding the World's Cities. In: Fu-Chen Lo e Yue-Man Yeung (editores) *Globalization and the World of Large Cities* (Toquio, United Nations University Press, 1998).

KOTLER, Philip, HAIDER, D. e REIN, I. *Marketing Público: Como Atrair Investimentos, Empresas e Turismo para Cidades, Regiões, Estados e Países*. São Paulo: Makron Books, 1994.

KUNIKO, F. A World City ad Flexible Specialization: Reetructuring of the Tokyo Metropolis, *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 15, nº 2, (1991), p. 269-284.

MALLIAGROS, T. G. O Impacto da Infra-Estrutura sobre o Crescimento da Produtividade do Setor Privado e do Produto Brasileiro: Análise Empírica e Evolução Histórica. Rio de Janeiro: FGV, Tese de Mestrado apresentada à Escola de Pós-Graduação em Economia, FGV, junho de 1997.

MARGULIS, S. e GUSMÃO, P. P. *Problemas da Gestão Ambiental na Vida Real: A Experiência do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: IPEA, 1997 (Texto para Discussão/ IPEA, 461).

MELLO, H. P. *et alli*. *O Setor Serviços no Brasil: Uma Visão Global – 1985/95*. Rio de Janeiro: IPEA, março 1998. (Texto para Discussão/IPEA, nº 549).

MEYER D. World Cities as Financial Centers. In: Fu-Chen Lo e Yue-Man Yeung (editores) *Globalization and the World of Large Cities* (Toquio: United Nations University Press, 1998).

MINISTÉRIO DA FAZENDA/STN *Finanças do Brasil: Receitas e Despesas dos Municípios*. Ano 1996. Brasília, 1998 (versão preliminar em disquete).

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, *Diretrizes Gerais para a Abertura do Mercado de Telecomunicações*, Brasília, 1998. 4 v.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. *Relatórios Anuais de Informações Sociais*. 1990, 1992, 1994 e 1996.

MOLLENKOPF, J. Cities in the New Global Economy. *The American Prospect*, 13-Spring 1993.

MOSS, M. L. Technology and Cities, Cityscape: *A Journal of Policy Development and Research*, v. 3, nº 3, 1998.

O'CLEIREACAIN, Carol. *The Nations Capital in Crisis*. 89th. Annual Conference on Taxation. National Tax Association. Boston, Mass., 1996.

PELIANO, Ana Maria (coord.) *et alii*, *O Mapa da Fome*. Brasília: IPEA, 1993.

PEREIRA, V. de B. O Subsetor de Infra-Estrutura Rodoviária. In: Fernando Rezende e Tomás Bruginski de Paula (coord.). *Infra-Estrutura: Perspectivas de Reorganização*. Brasília IPEA, 1997.

PLANO Estratégico do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, 1998a.

PLANO Estratégico do Rio de Janeiro, *Análise Comparativa do Rio de Janeiro com as Principais Cidades do País e suas Regiões Metropolitanas;* Rio de Janeiro, setembro de 1998b.

PORTER, M. *The Competitive Advantage of the Inner City*, *Harvard Business Review*, maio-junho de 1995.

PORTES, A. *Transnational Communities: Their Emergence and Significance in the Contemporary World System*. Baltimore, MD: Jonhs Hopkins University, 1995 (Working Paper Series 16).

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, *Produto Interno Bruto do Município do Rio de Janeiro: 1985-1997;* do Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Urbanismo/ IplanRIO, agosto 1997.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO/SMF/Superintendência de Orçamento. *Indicadores de Gastos*. Rio de Janeiro, maio/1998

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. In: *Plano Plurianual* de Ação 2000-2003.

PRESTAÇÃO de Serviço a Empresas ganha Espaço. Gazeta Mercantil, 01/04/99

REZENDE, F. *Financiamento do Desenvolvimento Urbano*, Rio de Janeiro, julho 1995. Mimeo.

REZENDE, F. *Federalismo Fiscal, Novo Papel de Estados e Municípios*. São Paulo: Fundação Faria Lima, 1998a.

REZENDE, F. *Fiscal Decentralization and Big Cities Financing in Brazil*. Brasília: CEE/ESAF, 1998. Fórum Brasília, Terceira Reunião, Brasília, 1998b.

RIBEIRO, L. C Q. e SANTOS Júnior, A. O. (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana,* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

RIMMER, P. Transport and Telecommunications among World Cities. In: Fu-Chen Lo e Yue-Man Yeung (editores) *Globalization and the World of Large Cities* (Toquio: United Nations University Press, 1998).

ROCHA, S. e TOLOSA, H. Núcleo-Periferia Metropolitana Diferenciais de Renda e Pobreza. In: Velloso, J. P. dos Reis e Albuquerque, Roberto C. (Organizadores), *Pobreza e Mobilidade Social,* Rio de Janeiro: Livraria Nobel, 1992.

RODRIGUES, D. A. *Os Novos Investimentos no Brasil: Aspectos Setoriais e Regionais.* Rio de Janeiro: BNDES, 1997a, documento interno, mimeo.

RODRIGUES, D. A. Cenários de Desenvolvimento Regional. *Revista do BNDES,* nº 7, junho 1997b.

RODRIGUES, D. A. Os Novos Investimentos no Brasil: Aspectos Setoriais e Regionais. *Revista do BNDES,* nº 9, junho 1998.

ROLAND J. Fucks et. al. *Mega City Growth and The Future* (Toquio, United Nations Press, 1994).

RONDINELLI, D. A.; Johnson, Jr., James H.; Kasarda, John D *The Changing Forces of Urban Economic Development: Globalization and City Competitiveness.* In: The 21st Century. Cityscape: A Journal of Policy Development and Research, v. 3, nº 3, 1998.

SALLEZ, A. Localization et Politiques Publiques. *In: Métropoles et Amenagement du Territoire,* Actes du Colloque, Université Paris-Dauphine, Institut d'Amenagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile de France, 12-13 mai. 1993, pp. 209-210.

SAMPAIO, M. R. A. e PEREIRA, P. C. X. *São Paulo, Cidade Global?* In: Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR , Recife, 26-30 maio 1997, v. 2, pp. 1036-1053.

SANTACANA, F. Posicionamiento de las Ciudades para el Siglo XXI. In: *Conferencia del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano* (6 Guadalajara, 1998).

SANTOS, M. et al. (Org). *Fim de Século e Globalização.* São Paulo: Hucitec-Anpur, 1997.

SÃO PAULO, Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo AS. *Relatório Ambiental da Região Metropolitana de São Paulo*, São Paulo: EMPLASA, abril 1997.

SASSEN, S. *The Global City: New York, London, Tokyo.* Princeton: Princeton University Press, 1991.

SASSEN, S. *Cities in a World Economy,* Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press, 1994, p. 154.

SASSEN, S. *As Cidades na Economia Mundial.* São Paulo: Studio Nobel, 1998a. (Coleção Megalópolis).

SASSEN, S *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks, Pine Forge Press (tradução brasileira de Carlos Eugênio Marcondes de Moura: *As Cidades na Economia Mundial*. São Paulo, Nobel, 1998b)

SASSEN, S. *Globalization and Telecomunications. Impacts in the Future of Urban Centrality*. Julho 1998c (mimeo).

SASSEN, S. The Impact of New Technologies and Globalization of Cities. In: Fu-Chen Lo e Yue-Man Yeung (editores) *Globalization and the World of Large Cities* (Toquio, United Nations University Press, 1998d).

SCOTT, A. *Metropolis: From the Division of Labor to Urban Form*. Los Angeles, University of California Press, 1990.

SERÔA DA MOTTA, R. *Papel dos Instrumentos Econômicos na Implementação e Financiamento de Políticas Ambientais no Brasil*, s.l. 1999.

SHOME, P. (ed.). *Tax Policy Handbook*. Washington, D.C.: IMF, 1995.

SILVA, R. C. M. *et al*. *Volta Redonda e Duque de Caxias: Dois Modelos Urbanísticos de Implantação de Projetos Industriais*, Anais do IV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Rio de Janeiro, PROURB/FAU/UFRJ, 1996.

SILVA, M. C. e MESQUITA, R. S O Financiamento das Grandes Cidades: Situação Atual e Sugestões para o Futuro. *Relatório Final de Pesquisa*. Brasília: dez./98 Convênio IPEA/PNUD, dez. 1998.

SILVA, M. da C. *O Financiamento das Cidades Mundiais Brasileiras: Rio de Janeiro e São Paulo*, abril 1999a.

SILVA, R. C. M. *A Importância da Ação Urbanística e da Legislação Urbana para as Cidades do Rio de Janeiro e São Paulo no Contexto das Cidades Mundiais*, Rio de Janeiro, 1999b (mimeo).

SILVA, R. C. M. *Urbanismo e Legislação Urbana na Era da Globalização*. In: Albuquerque, R. C., Tolosa, H. C. 1998.

THUROW, L. *The Future of Capitalism* s.l. Willian Morrow and Company, s.d.

TOLOSA, H. C. Redistribuição da Renda e Combate à Pobreza, In: Velloso, J. P. R. (coordenador) *Estratégia Social e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992a.

TOLOSA, H. C. Políticas de Combate à Pobreza: Experiências e Equívocos. In: Velloso, J. P. R. e Albuquerque, R. C. de (Organizadores) *Pobreza e Mobilidade Social*. Rio de Janeiro: Livraria Nobel, 1992b.

TOLOSA, H. C. *Rio de Janeiro as a World City*. Rio de Janeiro: Conjunto Universitário Cândido Mendes. Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas do Rio de Janeiro, 1995 (Texto para Discussão nº 3).

TOLOSA, H. C. *Globalization and the Future of Latin American Cities*. United Nations University Panel on Globalization and the Urban Future Habitat II, Istanbul: junho 1996a.

TOLOSA, H. C. Rio de Janeiro: Urban Expansion and Structural Change. In: Gilbert A (editor) *The Mega City in Latin America* (Toquio: United Nations University Press, 1996b).

TOLOSA, H. C. Os Novos Desafios da Política Urbana Na Era do Real, *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 15 p. 19-41. Junho 1997a.

TOLOSA, H. C. Redistribution des Revenus, Marché du Travail et Pauvreté Urbaine au Brésil. In: Anita Joussemet (coordenadora) *La Recherche sur la Ville au Brésil*. Paris, CNRS Editions, 1997b.

TOLOSA, H. C. *A Economia das Cidades Mundiais*, Rio de Janeiro: IPEA, 31 de agosto de 1998a.

TOLOSA, H. C. Rio de Janeiro as a World City. In: Fu-Chen Lo e Yue-Man Yeung (editores) *Globalization and the World of Large Cities* (Toquio, United Nations University Press, 1998b).

TOLOSA, H. C. *Reestruturação Produtiva do Rio e São Paulo e Viabilidade da Cidade Mundial Brasileira*, Rio de Janeiro, 1999 (mimeo).

TRÊS Grandes Construtoras unem Negócios na CCR, Gazeta Mercantil, 14/06/99.

VIEIRA, L *Cidadania e Globalização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.

VILLELA, A. *et alii*. *Globalização e Cidades Mundiais*: Finanças Municipais e o Desafio do Financiamento do Desenvolvimento Metropolitano. Relatório de Pesquisa (versão final). Rio de Janeiro, set./98.

VON DOELLINGER, C *A Macroeconomia da Globalização*. Rio de Janeiro, Conjunto Universitário Cândido Mendes, Mestrado em Economia Empresarial, setembro de 1997 (Texto para Discussão nº 8).

Rio-São Paulo Cidades Mundiais

Desafios e Oportunidades

"Não serão muitas as cidades mundiais do século XXI. Há, porém, boa chance de que se consolide, no Hemisfério Sul, uma região urbana com ordem de grandeza semelhante a Nova Iorque, Tóquio ou Paris – a região Rio-São Paulo."

A Região Urbana Rio-São Paulo: Caracterização
Roberto Cavalcanti

A Reestruturação Produtiva do Rio e São Paulo e a Viabilidade das Cidades Mundiais Brasileiras
Hamilton C. Tolosa

As Áreas Metropolitanas do Rio e de São Paulo: Uma Análise de suas Infra-Estruturas
Thompson A. Andrade e Rodrigo Valente Serra

Região Urbana Global Rio-São Paulo: Condicionantes Ambientais de Competitividade
Paulo P. de Gusmão

O Financiamento das Cidades Mundiais Brasileiras
Fernando Rezende e Maria da Conceição Silva

A Ação Urbanística Normativa e Regulatória para o Rio de Janeiro e São Paulo no Contexto das Cidades Mundiais
Rachel Coutinho Marques da Silva

Uma Política Urbana para as Cidades Mundiais Brasileiras
Fernando Rezende e Affonso Accorsi

Política Urbana para as Cidades Globais: Rio de Janeiro e São Paulo
Marlene Fernandes

Organizadores
FERNANDO REZENDE e RICARDO LIMA

ipea