

BRASIL, METRÓPOLES E POLÍTICAS: APONTAMENTOS CRÍTICOS

Ricardo Carlos Gaspar*

1 INTRODUÇÃO

A maioria dos pesquisadores urbanos na atualidade concebe as (grandes) cidades como a escala relevante na qual os atributos globais da economia contemporânea são gerados e materializados. Daí, muitos deles – e as entidades internacionais que absorvem esse conhecimento acumulado – derivam prescrições para o que seriam ótimas políticas públicas urbanas, capazes de alcançar sustentabilidade socioambiental, combater o aquecimento global, lograr inclusão e governança democrática, bem como garantir crescimento com justiça social. O resultado é, comumente, inócuo, quando não desapontador. Na realidade, o âmbito econômico, político e social das metrópoles contemporâneas (as “megacidades”) continuamente transcendem os limites da jurisdição local, usualmente referenciados ao centro da cidade-núcleo (*downtown city core* ou *central business district*). Estes têm sido o ponto focal dos estudos tradicionais de economia urbana.

Isso significa que as políticas das grandes cidades precisam se desdobrar, na concepção e na prática, em políticas metropolitanas e regionais, conectadas com estratégias nacionais, as quais constituem requisito fundamental que tem sido de algum modo negligenciado nos debates sobre problemas urbanos. É o que ocorre também com o modelo de cidades globais: embora a formulação inicial de Sassen (2001) esbanje lucidez, estatura intelectual e acuidade empírica, esta carece de uma perspectiva de transformação social – em sentido amplo – devido a sua exclusiva concentração no núcleo das atuais mudanças urbanas conectadas com as hegemonias globais. Adotar uma abrangente visão territorial, mais extensiva e integrada, permite incorporar, por exemplo, padrões alternativos de uso do solo, vinculados a novas configurações socioeconômicas, resultantes dos efeitos da reestruturação produtiva e dos investimentos em infraestrutura na competitividade de uma região, bem como integrar políticas em vários planos escalares, sobretudo a esfera nacional.

Com a adoção de semelhantes premissas como pano de fundo, este artigo aborda aspectos econômicos e políticos relevantes derivados da nova morfologia dos grandes aglomerados urbanos, cuja configuração ganhou vulto a partir do último quartel do século

* Professor doutor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (FEA/PUC-SP) e coordenador do curso de especialização em Economia Urbana e Gestão Pública da Coordenadoria-Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão (COGEAE)/PUC-SP.

passado, concentrando a atenção no caso brasileiro e, em particular, na evolução da cidade de São Paulo nas décadas recentes. Na seção 2 recuperamos alguns condicionantes históricos relacionados às políticas de ajuste recessivo e suas implicações no país e na região metropolitana paulista. Em seguida, na seção 3, estabelecemos as principais dinâmicas metropolitanas associadas à globalização e suas manifestações em São Paulo, para, na seção 4, analisarmos mais de perto as novas determinações que se desenham na região metropolitana de São Paulo (RMSP), trazendo como resultante o reforço de sua centralidade, e daí extrair algumas conclusões no rumo da efetivação de uma política de desenvolvimento regionalmente equilibrada no Brasil.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS RECENTES

O Brasil – e a RMSP, em particular – sofreu em profundidade os impactos das políticas de ajuste macroeconômico aplicadas no país a partir do início da década de 1980. Os planos de austeridade incidiram fortemente sobre uma estrutura produtiva diversificada e integrada, erigida de forma contínua, com decidido apoio estatal, entre 1930 e 1970. Nesse período, a atualização histórica do país foi rápida, em termos internacionais, e resultou em incremento demográfico, expansão e diversificação do consumo, elevação dos níveis de renda e difusão dos transportes modernos, junto a uma divisão do trabalho mais acentuada. No plano regional, a pesada herança colonial de desigualdades foi reproduzida nas novas condições, com a região Sudeste – e, em parte, a região Sul – se distanciando do resto do Brasil em todos os indicadores de comportamento econômico, geração de empregos e qualidade de vida. A urbanização brasileira seguiu um ritmo acelerado, concentrando gente e recursos em metrópoles e cidades médias, em faixas seletivas do território nacional. O país só superou, parcialmente, a grave crise das duas décadas finais do século passado na segunda metade dos anos 2000. O Brasil emerge do abalo bastante modificado em relação aos parâmetros vigentes ao longo da maior parte do século XX, tanto na ação do Estado, quanto na organização produtiva e na composição social predominante. Nesse quadro, do ponto de vista territorial, ressalta-se a centralidade urbana:

A centralidade do fato urbano, no Brasil contemporâneo, é indiscutível. O urbano se estende para além das cidades grandes e médias, estruturando espaços regionais amplos e diversos. A cidade, lócus precípua da organização da vida cultural, sócio-política e econômica sintetiza a civilização, promove suas dimensões mais estruturantes e tem sua expressão maior na concentração dos meios de produção e criatividade e nas condições privilegiadas para a reprodução coletiva (BRASIL, 2008, p. 49).

O padrão histórico do desenvolvimento brasileiro se deu sempre de maneira muito concentrada, incapaz de valorizar de forma equânime a diversidade regional do país (POCHMANN, 2009, p. 59-69). A partir de 1980, com as políticas de desconcentração produtiva – abandonadas nos anos 1990 – e a ênfase exportadora, outras regiões do país ganharam relevância na composição do produto interno bruto (PIB) regional. Em que pese tal fato, a participação de cada região, no período 1996-2006, ainda mostrava nítido predomínio do Sudeste, com mais de 50% do valor total do PIB nacional (IPEA, 2009, p. 402).

3 METRÓPOLES BRASILEIRAS E GLOBALIZAÇÃO: O CASO DE SÃO PAULO

Na dimensão propriamente urbana, longe de perderem importância face aos processos associados à globalização, as metrópoles, no Brasil, experimentam mudanças profundas no seu tecido urbano e produtivo, que reforçam – em uma nova configuração – sua polaridade

econômica e demográfica. A própria Organização das Nações Unidas (ONU) reconhece a primazia dos grandes aglomerados urbanos na economia global de nossa época, resultado dos emergentes vínculos entre o crescimento das cidades e os novos parâmetros da atividade econômica, organizada em sistemas (*clusters*) regionais (UN-HABITAT, 2010, p. 8-10) – para o Brasil, consultar Moura (2009) – embora daí não resulte consequências maiores no plano do diagnóstico ou das proposições. A tabela 1, extraída de dados produzidos pelo Observatório das Metrôpoles, mostra como os núcleos metropolitanos e, mais ainda, as regiões metropolitanas do Brasil como um todo, contribuíram com a maior parcela do incremento do PIB e da população brasileira nos anos recentes. Nos 37 grandes aglomerados urbanos do país residem aproximadamente 45% da população (75 milhões de pessoas) e se concentram 61% da renda nacional (RIBEIRO; RODRIGUES; SILVA, 2009). Ressalte-se que a hipertrofia urbana provoca muitas distorções, cuja correção ou atenuação exige ações concertadas nos níveis macrorregional e nacional. No Brasil, a desigualdade e a concentração de renda no plano regional evidenciam-se quando se analisa a evolução do PIB dos municípios. Enquanto 1% dos municípios brasileiros mais ricos concentrava 21% da riqueza do país em 1920, esse percentual subiu para 47% em 2007, nos 56 municípios mais ricos (IPEA, 2010).

Tanto no Brasil quanto no mundo, o fenômeno da agregação territorial de amplos espaços urbanos extrapola os limites das antigas delimitações metropolitanas, provoca o inchaço periférico e agrava a segregação socioespacial. Em especial, a metrópole de São Paulo assiste à transformação acelerada de seu tradicional *status* econômico-industrial na direção de uma polaridade não somente econômica, mas marcadamente política, administrativa e cultural. Seu crescimento vertiginoso no século XX, resultado da intensa acumulação fordista – em seguida ao auge cafeeiro –, que marcou boa parte do período, teve nos planos urbanísticos e viários das décadas de 1930 e 1940, bem como na implantação da indústria automobilística na região do ABC, na segunda metade da década seguinte, decisivos pontos de inflexão. Contudo, a capital paulista, desde os anos 1990, firmou-se como centro prestador de sofisticados serviços corporativos e financeiros. É o polo hegemônico de uma rede urbana, estadual, nacional e subcontinental, que multiplica centros regionais subsidiários, dotados de crescentes atributos econômicos, sociais e culturais, em áreas nas quais a metrópole dominante não mais tem condições ou interesse de capitalizar para si.

TABELA 1
Metrôpoles, população, incremento e PIB – Brasil

Tipo de município	População (milhões)			Contribuição para o incremento		Taxa de crescimento		PIB (R\$ milhões)				
	1991	2000	2007	1999-2000	2000-2007	1991-2000	2000-2007	PIB 2000	(%)	PIB 2005	(%)	Aumento (%)
Polos metropolitanos	31,9	35,9	39,1	17,7	22,6	1,3	1,2	336	30,5	449,2	33,2	33,7
Metrôpoles	53	63,4	70,2	45	48,8	2,0	1,5	566,5	51,4	720,1	53,3	27,1
Total	146,8	169,8	183,7	100	100	1,6	1,1	1101,3	100	1.351	100	22,7

Fonte: Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Ipeadata (*apud* RIBEIRO; RODRIGUES; SILVA, 2009).

Por sua vez, não há que se descurar a gravitação do setor financeiro e das atividades a ele agregadas no conjunto do sistema econômico – marca registrada da atual globalização – e a correlação desse fenômeno, mais a desregulação geral e o consumo de luxo que lhe são inerentes, com a informalidade e a precarização das atividades produtivas de baixo valor agregado. O espaço urbano é marcado pela articulação de interesses hegemônicos que se constituem em

torno do capital financeiro, na qual o mercado imobiliário ocupa posição central (CARLOS, 2004). Nesse sentido, a RMSP é um microcosmo da presente fase da economia global, pela concentração de suas principais manifestações em um mesmo território.

Além do componente financeiro, e das políticas recessivas e liberalizantes aplicadas pelo governo brasileiro nos anos 1980 e 1990, a recente trajetória de São Paulo reflete a opção das empresas tecnologicamente mais avançadas e com maior coeficiente de agregação de valor, fortalecendo a concentração ocupacional e a produção nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. Referimo-nos a indústrias, intensivas em capital, de material elétrico e de comunicações, de material de transporte, química, de informática e de papel, entre outras. Para estas, o que conta é a proximidade dos mercados consumidores, o acesso a melhor infraestrutura e a mais alta qualificação dos trabalhadores, por isso a preferência da maioria delas por localizar-se nas cercanias da capital paulista. Isso vale também para o setor de serviços – como os complexos educacionais e de saúde – e o comércio atacadista. Empreendimentos produtivos mais tradicionais e intensivos em mão de obra – como as indústrias têxteis, de alimentos e de calçados – percorrem o caminho inverso, de desconcentração produtiva, rumo a outras regiões do país.

4 REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E CENTRALIDADE ESPACIAL

O evidente processo de terciarização de São Paulo – que ocorre em outras metrópoles do mundo –, assim, não pode ser interpretado de maneira simplista, como prova de desindustrialização, pois, no segmento de serviços, importância maior deve ser creditada aos serviços de natureza empresarial ligados à esfera produtiva. O crescimento do terciário avançado na metrópole paulista deve-se, em boa medida, à base industrial existente e aos vínculos que a economia do conhecimento estabelece com a chamada economia real. São novos nexos empresariais dependentes de fluxos de informação produzidos nos núcleos (lugares) mais avançados da economia. A desconcentração industrial relativa ocorrida nas últimas décadas no Brasil – que impactou a RMSP – seguiu padrão hierárquico fundado no grau de inovação e dinamismo; isto é, “quanto mais moderna e dinâmica for a atividade em questão, maior a sua probabilidade de permanecer – ou até se reconcentrar – na região correspondente à Macrometrópole Paulista, formada pela RMSP e por seu entorno” (ABDAL, 2009, p. 55). A integração da indústria com os serviços e o mencionado reforço, em São Paulo, de um terciário avançado, suporte da estrutura de controle econômico exercido a partir da metrópole, caminham na mesma direção (MATTEO, 2008).

A geração de valor, na moderna economia globalizada, não se limita apenas às fábricas ou às unidades produtoras de serviços diversos. Com a terceirização crescente dos serviços, tanto no circuito superior da economia quanto no inferior, a cidade se transforma cada vez mais em espaço produtivo. E não somente no aspecto econômico, como também no cultural, estético e simbólico, dimensões as quais o atual modelo de acumulação de capital está profundamente imbricado. As relações sociais pautam-se por crescente individualização e diversificação. A mercantilização se dissemina. Assim, o espaço urbano propriamente dito torna-se alvo de investimentos, os mais diversos, o que aumenta a importância das externalidades de toda a ordem, associadas a processos não raro massivos de deslocamento de atividades e pessoas (SASSEN, 2010).

O núcleo irradiador das novas dinâmicas urbanas – o setor de serviços produtivos e financeiros – é altamente especializado e globalmente conectado. Mesmo que sua localização espacial ocupe pequena dimensão territorial, é daqui que emanam os padrões

contemporâneos de estruturação social e produção do espaço. A polarização social, a segregação socioespacial, a dominação financeira da economia e os parâmetros comportamentais nele encontram sua referência central. A importância do modelo de cidades globais reside precisamente no argumento, bastante convincente, de que “as capacidades para a operação, coordenação e controle globais, contidas nas novas tecnologias de informação e no poderio das corporações transnacionais, precisam ser produzidas”, e que o “foco na produção dessas capacidades desvia a ênfase na direção das *práticas* constitutivas do que chamamos globalização econômica e controle global” (SASSEN, 2001, p. XXII). Semelhante constatação traz para o centro da cena questões envolvendo processos de trabalho, padrões culturais e conflitos políticos.

Por seu turno, as metrópoles não constituem mais sistemas autocentrados, que mantêm relações estáveis com seu entorno geográfico e seguem parâmetros de uso e ocupação do solo típicos da cidade industrial fordista. Hoje, ao contrário – embora superpondo sua nova roupagem às antigas configurações do ambiente construído –, esta se torna um poderoso entrecruzamento (nodo) de redes múltiplas, policêntricas, transfronteiriças, de caráter difuso, articuladas e integradas ao redor de certos polos hegemônicos (MATTOS, 2008). Massey enfatiza o posicionamento das cidades no contexto dos fluxos multiescalares e o sentido político dessa relação:

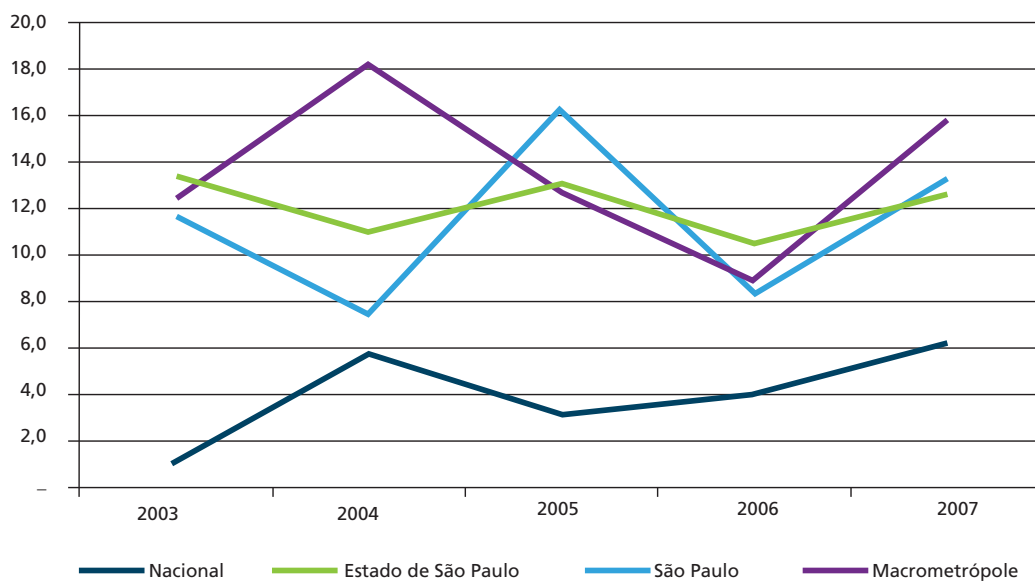
Se o espaço é conceituado de forma relacional, como o produto de práticas e fluxos, engajamentos, conexões e desconexões, como o resultado – em constante reformulação – de relações sociais mutantes, então as localidades são entrecruzamentos específicos, articulações, no interior de geometrias de poder mais vastas (2007, p. 167).

O entendimento da questão urbana como intrinsecamente relacional, dinâmica, articuladora de distintas escalas e jamais presa exclusivamente à problemática local ou regional encontra sua riqueza maior na constatação de que o urbano representa a mediação principal para o conhecimento crítico do mundo atual (KIPFER, 2009, p. 71; GASPAR, 2009, cap. 4.3).

Na RMSP, o processo de intensa reestruturação produtiva, acelerado a partir dos anos 1990, gerou profundo impacto territorial, mas não fez desaparecer a centralidade industrial da cidade e da região. A maior parte das indústrias se transferiu para um raio de 150 quilômetros ao redor da capital paulista, metrópole expandida na qual o essencial dos estímulos econômicos do país se localiza. Esse espaço geoeconômico integrado, no entorno da metrópole, constitui o centro da produção industrial paulista e “expande seu território produtivo às regiões circunvizinhas, formando um complexo territorial que responde por 40% da produção industrial do país e por 90% da estadual, porcentagem que se mantém constante desde os anos 70” (MATTEO, 2008, p. 190).

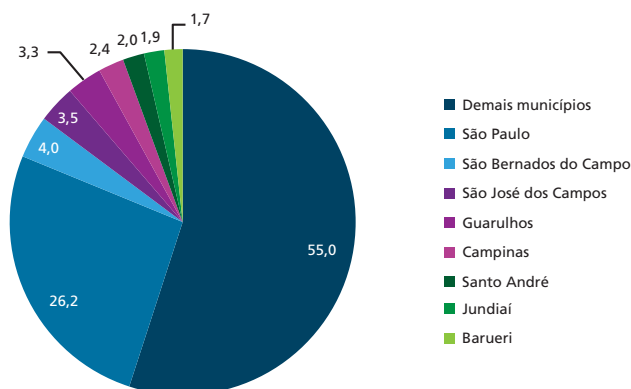
Os vínculos econômicos da metrópole com o restante do país se densificam e diversificam, mas em praticamente todos eles, São Paulo reforça seu papel de comando sobre a rede urbana nacional (IBGE, 2008). Evidência dessa condição é o *hub* aéreo dos aeroportos de Guarulhos e Congonhas, de dimensão nacional e subcontinental, embora sua capacidade operacional se veja ameaçada pela saturação na infraestrutura de atendimento a passageiros e cargas. Os gráficos 1, 2 e 3 dão mostras do desempenho da capital paulista e do aglomerado a que chamamos, neste artigo – imprecisamente – de “macrometrópole” de São Paulo – municípios selecionados, de maior relevância econômica e demográfica –, uma densa área produtiva e populacional que responde pela maior parcela do crescimento do PIB no país e do valor adicionado da indústria e dos serviços.

GRÁFICO 1
Crescimento do PIB
 (Em %)



Fonte: IBGE (2009).
 Elaboração do autor.

GRÁFICO 2
Participação dos municípios no valor adicionado na indústria – São Paulo, 2007
 (Em %)

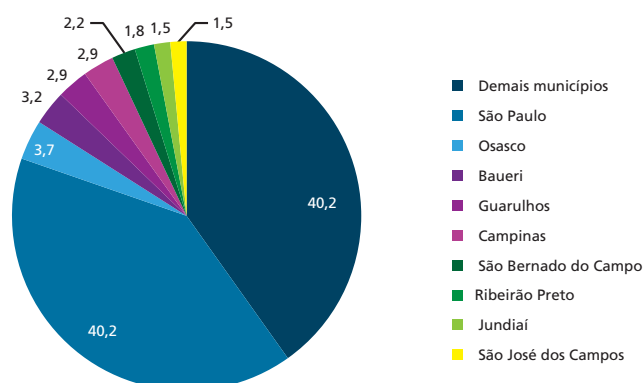


Fonte: IBGE (2009).
 Elaboração do autor.

GRÁFICO 3

Participação dos municípios no valor adicionado dos serviços – São Paulo, 2007

(Em %)



Fonte: IBGE (2009).
Elaboração do autor.

Desse modo, a centralidade da RMSP se renova, assentada em diferenciada base econômica, ao mesmo tempo em que também se multiplicam seus crônicos problemas. São negatividades que contrastam com o extremo dinamismo econômico e cultural. Equacionar esse dilema, como vimos, não depende só dela, mas de outros fatores que lhe são exógenos, embora não refratários à sua influência. Exige uma nova política regional no país, conjugada com os objetivos maiores do desenvolvimento nacional (DINIZ, 2009). Um importante estudo publicado pelo governo federal brasileiro, em 2008, reconhece essa necessidade e propõe a eleição de 29 polos de desenvolvimento urbano-regional, nos quais projetos de investimento e políticas públicas seriam priorizados, com o objetivo de construir uma rede policêntrica de cidades no Brasil e alcançar, desse modo, uma organização territorial futura mais desconcentrada e equilibrada no país (BRASIL, 2008). Na medida em que os problemas associados à gestão metropolitana ultrapassam a capacidade dos governos locais e a criação de um quarto ente federativo (governos metropolitanos) se revela incongruente, do ponto de vista político e administrativo, cabe às instâncias estaduais e ao poder central a efetivação de uma política nacional de desenvolvimento regional, cuja aplicação territorializada exige ampla participação e negociação com os municípios envolvidos.

Queremos deixar assentado, por fim, o inegável viés polarizador das metrópoles nas condições da economia brasileira e mundial contemporâneas, pautadas pela predominância do trabalho imaterial e dos nexos informacionais presidindo a atividade produtiva, assim como pelo papel das grandes cidades mundiais como núcleos de comando, produção e difusão de mensagens. Santos resume bem essa particularidade da capital paulista:

Agora São Paulo passa a ser a área polar do Brasil, não mais propriamente pela importância de sua indústria, mas pelo fato de ser capaz de produzir, coletar, classificar informações, próprias e dos outros, e distribuí-las e administrá-las de acordo com seus próprios interesses. Esse é um fenômeno novo na geografia e na urbanização do Brasil (2008, p. 59).

Em resumo, sem poder público, sem Estado nacional, carentes de políticas regionais efetivas, articuladas e capazes de conduzir processos consistentes de descentralização, os planos de desenvolvimento local não passam de meros paliativos, exercícios de *wishful thinking*, não raro conducentes a rápidos incrementos no valor do solo, premiando os

vencedores de sempre nas disputas fundiárias. Não há saída frente aos crônicos problemas sociais, econômicos e ambientais, típicos das atuais cidades globais, no Brasil ou em qualquer porção do planeta, sem alterações de fundo na organização econômica e na configuração do espaço geográfico, direcionadas a uma distribuição mais equânime dos frutos do trabalho social, a uma efetiva desconcentração das oportunidades de trabalho e renda e dos padrões locacionais das atividades produtivas e da população mundial.

REFERÊNCIAS

- ABDAL, A. **São Paulo, desenvolvimento e espaço**: a formação da macrometrópole paulista. São Paulo: Papagaio, 2009.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**. Regiões de referência, Brasília, 2008. v. 3.
- CARLOS, A. F. A. **São Paulo**: do capital industrial ao capital financeiro. *In*: CARLOS, A. F. A.; OLIVEIRA, A. U. (Org.). **As geografias de São Paulo**: a metrópole do século XXI. São Paulo: Contexto, 2004.
- DINIZ, C. C. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Revista do departamento de ciências econômicas da UFMG**, Belo Horizonte, UFMG/Face/DCE, v. 19, n. 2, 2009.
- GASPAR, R. C. **A cidade na geografia econômica global**: um panorama crítico da urbanização contemporânea. São Paulo: Publisher Brasil, 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro, 2008.
- . **Produto interno bruto dos municípios: 2003-2007**. Rio de Janeiro, 2009.
- IPEA. **Brasil em desenvolvimento**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, 2009. v. 2.
- . **Desigualdade de renda no território brasileiro**, ago. 2010. (Comunicado do Ipea, n. 60). Disponível em: <www.ipea.gov.br>.
- KIPFER, S. Why the urban question still matters: reflections on rescaling and the promise of the urban. *In*: KEIL, R.; MAHON, R. (Ed.). **Leviathan undone?** towards a political economy of scale. Vancouver: UBC Press, 2009.
- MASSEY, D. **World city**. Cambridge: Polity Press, 2007.
- MATTEO, M. **Além da metrópole terciária**. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), IE, Campinas, 2008.
- . Fragmentação produtiva. **Boletim regional, urbano e ambiental**, Ipea, n. 3. dez. 2009. Disponível em: <www.ipea.gov.br>.
- MATTOS, C. A. Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano. *In*: MONTÚFAR, M. C. (Coord.). **Lo urbano en su complejidad**: una lectura desde America Latina. Quito: Flacso Ecuador; Ministerio de Cultura del Ecuador, 2008.
- MOURA, R. **Arranjos urbano-regionais no Brasil**: uma análise com foco em Curitiba. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.
- POCHMANN, M. **Qual desenvolvimento?** oportunidades e dificuldades do Brasil contemporâneo. São Paulo: Publisher Brasil, 2009.

RIBEIRO, L. C. Q.; RODRIGUES, J. M.; SILVA, E. T. **Esvaziamento das metrópoles e festa do interior?** 2009. Disponível em: <www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br>.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira.** São Paulo: EDUSP, 2008.

SASSEN, S. **The global city:** London, New York, Tokyo. 2. ed. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

_____. Cities in today's global age. *In:* ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **World social science report 2010:** knowledge divides. Paris: Unesco; International Social Sciences Council, 2010.

UN-HABITAT. **State of the world's cities 2010-2011:** bridging the urban divide. Nairobi: UN-Habitat; London: Earthscan, 2010.