

ECONOMIA POLÍTICA GLOBAL E ESPAÇOS METROPOLITANOS

RICARDO CARLOS GASPAR (*)

(*) Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP e Professor da FEA/PUC-SP. Autor do ensaio *As fronteiras do possível: trabalho, lazer e civilização* (Editora Germinal, São Paulo, 2003).

RESUMO

A urbanização acelerada e as mudanças tecnológicas verificadas nas últimas décadas estão produzindo uma nova geografia de poder no mundo, com centros metropolitanos e regiões assumindo crescente importância na economia política global. O presente artigo aborda essas transformações, postulando que a ênfase nos governos locais e nos espaços urbanos não significa que o Estado-nação tenha perdido sua centralidade, pois é ele a instância de poder decisiva para dar suporte e sustentabilidade às estratégias regionais e locais de desenvolvimento.

Palavras-chave: Estado-nação, cidades globais, estruturas institucionais, escalas espaciais, políticas regionais de desenvolvimento.

ABSTRACT

The fast course of urbanization and technological changes throughout the last decades create a new world power geography, in which large cities and regions gain increasing importance at global economic and political levels. The present article examines those transformations, arguing that focus on local governments or urban spaces do not necessarily mean that Nation-States are losing importance. Despite all changes, they remain the fundamental support for regional policies, hence giving sustainability to local development strategies.

Key words: Nation-State, global cities, institutional structures, spatial scales, regional development policies.

INTRODUÇÃO

O presente artigo parte de algumas perguntas básicas e avança hipóteses de investigação. Buscamos especificar qual o papel e a particularidade dos grandes centros urbanos na economia-mundo contemporânea. O que mudou? Qual o papel do Estado no ordenamento global, nas distintas esferas territoriais? Como garantir a primazia do interesse público nas políticas territoriais? Que tipo de ação as grandes cidades podem implementar para exercer efetiva influência sobre macrotendências, interferindo sobre o seu próprio espaço? Quais os limites dessa estratégia? Como contorná-los, maximizando resultados e minimizando prejuízos e riscos?

Assim, a partir da análise do fenômeno urbano e metropolitano nas suas diversas manifestações e atuais implicações, tratamos de reposicionar o papel dos governos locais - em particular, o dos grandes centros urbanos - no contexto de ações planejadas e políticas públicas de desenvolvimento mais abrangentes, de cunho regional e nacional.

Ao final, pretendemos deixar claro que, nos novos níveis de conformação do espaço político e econômico global, onde uma pluralidade de atores interage e se sobrepõe, o Estado nacional seguirá tendo uma função essencial, na condição de elo estruturador fundamental do sistema. É urgente, desse modo, investir no reforço de seus instrumentos e na capacitação de seus recursos humanos, tornando-o apto a responder aos desafios de nossa época.

1. URBANIZAÇÃO E CIDADES MUNDIAIS

Na maioria dos países, a proporção do produto econômico gerado pelas cidades é, com frequência, superior à participação urbana no total da população nacional. Na América Latina, a Cidade do México, com 14% da população do país, responde por 34% do PIB mexicano. Lima possui menos de 30% da população do Peru, mas gera acima de 40% do produto nacional. A Região Metropolitana de São Paulo, com cerca de 10% da população brasileira, produz 40% do PIB do Brasil (UN-HABITAT, 2001: 66-8).

A Ásia também possui exemplos de cidades que atuam como motores do crescimento econômico. Shanghai, com apenas 1,2% dos habitantes da China, participa com mais de 12% do seu PIB. Bangkok concentra somente 10% da população nacional, mas responde por 40% do PIB da Tailândia. Cidades na África contribuem com 60% do produto continental, embora apenas 34% dos povos africanos vivam em áreas urbanas. Nos EUA, as cidades comandam a economia nacional, superando estados e mesmo nações no desempenho produtivo. O produto econômico bruto combinado das dez primeiras áreas metropolitanas do país em 2000 era de US\$ 2,43 trilhões – um montante maior que o resultado conjunto de 31 estados nos EUA. Se as cinco maiores metrópoles norte-americanas (Nova Iorque, Los Angeles, Chicago, Boston e Filadélfia) fossem tratadas como um único país, ele se classificaria como a quarta economia do mundo (*idem*, 68-9)

Atualmente, cada vez mais cidades assumem o papel de liderança graças ao fenômeno da globalização, compreendida como integração econômica dos espaços nacionais. Com a liberalização da economia mundial, recursos humanos, tecnológicos e financeiros estão se concentrando nos grandes centros urbanos. Cidades como Hong Kong, Londres, Nova Iorque e Tóquio se tornaram núcleos mundiais de serviços financeiros, seguidos por pólos regionais como Frankfurt, São Paulo, Shanghai e Singapura. Cidades como Dubai e Rotterdam têm capitalizado ativos físicos e se transformaram em nós da rede de transporte global. No mais, aglomerados urbanos como Bangalore, Seattle e o Vale do Silício – e, mais recentemente, os arredores de Washington D.C. - emergiram como peças-chave no campo de tecnologia de informação.

As informações e estudos disponíveis concluem que as cidades – em especial as maiores, dentre elas – provocam índices mais elevados de produtividade e maior renda *per capita* nos territórios em que estão inseridas, detendo uma participação decisiva na contabilidade nacional dos seus respectivos países (UN-HABITAT, 2004: 15).

Nos EUA, se prevê que, entre os dias atuais e 2050, acima da metade do crescimento populacional do país, e dois terços do seu crescimento econômico, ocorrerão em apenas oito áreas metropolitanas emergentes, como a megalópole Boston-Washington (Carbonell e Yaro, 2005). Los Angeles, em particular, tem se transformado no modelo da metrópole polinucleada, multicultural e pós-moderna, inspirando sombrias ficções futuristas (como o filme *Blade Runner*).

Outra medição do mesmo fenômeno (*urban sprawl*) dá conta da excepcional magnitude atingida pelas dez “áreas megapolitanas” (a rede integrada de metrópoles e “micrópoles”) na atualidade norte-americana: apesar de abarcarem apenas 19,8% do território do país, elas compreendem uma população total de 197,0 milhões de habitantes – contra 290,7 milhões para o conjunto da nação, em 2003 – e ostentam um ritmo de crescimento superior: 3,89% ao ano, entre 2000 e 2003, enquanto os EUA, como um todo, registraram 3,33%, em igual período (Lang and Dhavale, 2005). As implicações disto para o planejamento local e regional são expressivas e ocuparão lugar central no conjunto das reflexões contidas no presente artigo.

Esses pólos urbanos direcionais, as chamadas *cidades mundiais* ou *cidades-regiões globais*, com suas complexas redes de empresas, são lugares estratégicos para a produção de funções especializadas, que já não podem ser executadas ou sequer geridas diretamente pelas corporações multinacionais. As cidades deslocam crescentemente sua atenção dos assuntos internos para atividades e locações externas, ganhando consciência da importância, para seu desempenho, de decisões tomadas fora de suas fronteiras (UN-HABITAT, 2004: 22). As grandes metrópoles são espaços estratégicos de poder da economia mundial, onde se maneja e coordena o sistema global (Sassen, 2004: 46-7). Tais centros urbanos sumarizam as mudanças ocorridas a partir dos anos 1970, quando a aceleração do trabalho sobre a informação suplanta o aumento do trabalho sobre a matéria (Marques, 1999: 197).

Mas eles são também espaços de pungentes desequilíbrios, mesmo nos países ricos. Superpopulação, pobreza e desigualdade constituem o trinômio da desagregação social. Nas regiões mais pobres, as características típicas de uma cidade global agudizam contradições próprias de uma estrutura econômica dualista periférica e suas crônicas carências sociais, representando o reverso da medalha no interior de um mesmo processo de globalização, comandado pelas nações hegemônicas e pelas corporações transnacionais líderes. Os desafios para as políticas urbanas saltam à vista: ante o agravamento das desigualdades, da fragmentação do tecido urbano e da precarização do trabalho, “como lidar com a implantação de megaprojetos transnacionais sobre um território que nem sequer implementou um patamar básico de urbanização?” (Rolnik e Nakano, 2000: 116).

2. VISÕES METROPOLITANAS

Com o advento, há mais de cem anos, da era da industrialização em massa, os grandes centros urbanos passaram a cumprir o papel de provedores de alimentos manufaturados produzidos em larga escala, para abastecer os contingentes de trabalhadores que acorriam em massa às fábricas fordistas, instaladas naquelas áreas metropolitanas. É o período da “industrialização do comer” (Fernández-Armesto, 2004: 289), associado às transformações decorrentes da chamada Segunda Revolução Industrial, entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX.

A partir da década de 1950, o ritmo de urbanização sofreu “uma aceleração que originou uma grande revolução ecológica, política, econômica e social na organização espacial da população mundial” (Harvey, 2004: 93).

Após um período de amarga desilusão com os resultados do crescimento acelerado depois da II Guerra Mundial e seus impactos nas grandes cidades, tanto de países centrais quanto periféricos, e a avaliação marcadamente negativa dos efeitos danosos do fenômeno da metropolização dos grandes centros urbanos, as cidades mundiais passam a ser encaradas sob uma ótica diferenciada. A visão negativa foi especialmente forte no terceiro mundo, pois, nos países centrais os “circuitos de ramos industriais” inter-regionais envolveram um conjunto de cidades médias, ao contrário da concentração em apenas um ou dois centros polares do crescimento econômico nos países em desenvolvimento (Lipietz, 1996: 14).

A reversão interpretativa ocorre - não obstante o efeito das expressões negativas que as megalópoles acarretam -, como resultado da constatação de que esses grandes núcleos populacionais são, sobretudo, *laboratórios de novas sociabilidades, pontos cardeais* do mapa do mundo, cenários de experiências inovadoras e de virtual afirmação da primazia do interesse público face à fria racionalidade instrumental dos mecanismos de mercado.

Para o cumprimento dessas funções, as metrópoles assim vocacionadas vão se nivelando em termos da dotação de recursos básicos para o suporte estratégico da rede mundial de fluxos. Os sistemas de transporte (principalmente aeroviário), de telecomunicações internacionais, de informática, os espaços para convenções e eventos, a infra-estrutura bancária e financeira e os serviços de hotelaria, cultura e gastronomia se

destacam, muitas vezes, em nítido contraste com as demais condições sócio-econômicas e ambientais prevalecentes no conjunto do aglomerado urbano (EMPLASA, 1994: 136).

Tais cidades mundiais, por seu turno, constituem verdadeiros pontos nodais da relação entre a economia global e o território nacional (Véras, 2000: 21). A feição pluralista e multicultural que ostentam representa seu ativo estratégico. Suas vantagens competitivas estão nos serviços altamente especializados e no talento profissional que têm a oferecer.

Os vetores competitivos das cidades mundiais e de seus entornos regionais estão assim associados à proximidade de inovadores industriais e consumidores dentro de uma região ou localidade, bem como ao denso padrão de intercâmbios informais que ela encoraja (Keating, 2000: 373). A própria natureza da cidade muda, pois “as metrópoles modernas deixam de ser sistemas autocentrados para se transformar em potentes entrecruzamentos de redes múltiplas” (Mattos, 2004: 165), multiplicando os efeitos positivos das economias de aglomeração (Benko, 2002: 126-7).

Essas redes são mais eficientes do ponto de vista econômico e social naqueles países que não enveredaram pelo caminho radical da flexibilização liberal e, pelo contrário, preservaram seus mecanismos de planejamento e concertação. Nesses casos (como no atual eixo ao longo do Rio Reno, que abrange da Holanda e Bélgica, passando pela Alemanha, até o norte da Itália, ou como na Escandinávia, dentre outros exemplos), se assiste à multiplicação de distritos produtivos constituídos por cidades médias e as metrópoles não assumem a característica explosiva verificada nos países anglo-saxões ou na maior parte do Terceiro Mundo (Lipietz, 1996: 14).

A urbanização global alcançava, em 1975, 38% da população mundial. Ela sobe para 47% em 1998, estimando-se que deva atingir 55%, em 2015, e, provavelmente, acima de 60%, em 2030, a maioria localizada em grandes concentrações demográficas do chamado Terceiro Mundo. Ao final do século XX, a América Latina ostentava o maior grau de urbanização no mundo em desenvolvimento (Luco y Simioni, 2001: 7).

Como se pode observar na *Tabela 1*, o crescimento da população urbana nas áreas menos desenvolvidas atingirá, entre 2000 e 2030, a marca de 2,67% ao ano, enquanto, na média do planeta, o percentual será de 0,97% ao ano.

Tabela 1		
Indicadores-chave globais		
	Ano	Percentual
População global vivendo em áreas urbanas	1970	36.8%
	2000	47.2%
	2030	60.2%
População urbana em regiões menos desenvolvidas (nível de urbanização)	1970	25.1%
	2000	40.4%
	2030	56.4
População urbana em regiões mais desenvolvidas (nível de urbanização)	1970	67,7%
	2000	75.4%
	2030	56.4%
Crescimento da população global	2000 -	0.97%
	2030	ano
Crescimento da população urbana global	2000 -	1.8%
	2030	ano
Crescimento da população urbana nas regiões menos desenvolvidas	2000 -	2.67%
	2030	ano
Crescimento populacional nas áreas rurais em regiões menos desenvolvidas	2000 -	0.1%
	2030	ano
População vivendo com menos de 1 dólar por dia (extrema pobreza)	1990	29%
	1999	23%
Participação do quintil da população mais pobre no consumo total	2000	2%

Fontes: UNDP; World Bank; UN Population Division. In: UN-HABITAT, 2004: 108.

A face explosiva dessa evolução desigual fica evidente se tomarmos o exemplo de Lagos, capital da Nigéria, uma megacidade com mais de 15 milhões de habitantes. Com uma taxa de crescimento populacional entre 6% e 8% ao ano, seu crescimento é mais de dez vezes superior ao de New York ou de Los Angeles. Suas carências são monumentais, não havendo recursos para atendê-las. Para se ter uma idéia, Johannesburg, a maior cidade da África do Sul, possui somente um sexto (2,5 milhões) da população de Lagos, mas opera um orçamento anual de U\$1,2 bi, quatro vezes o valor do orçamento da capital nigeriana (U\$ 300 mi) (UN-HABITAT, 2004: 56-7).

A explicação para o extraordinário crescimento das megacidades nos países em desenvolvimento pode ser encontrada na dinâmica demográfica, relacionada à taxas de mortalidade em queda e taxas de natalidade em alta, junto com migrações massivas e persistentes do campo à cidade. O caráter da geografia histórica da expansão mundial capitalista (desigual e combinada) serve como pano de fundo.

A crescente urbanização do campo faz da pobreza urbana, “na maior parte dos casos, pobreza rural reorganizada dentro do sistema urbano” (Harvey, 1980: 266).

3. CIDADES “PÓS-MODERNAS”

Fica evidenciada a vinculação das megacidades contemporâneas com a face globalizada, “pós-moderna” do capitalismo atual, na qual a especulação imobiliária do espaço urbano denota um grau sublimado de desterritorialização, “a transformação dos terrenos e da terra em algo abstrato, a transformação do pano de fundo ou contexto da troca de mercadorias em uma mercadoria” (Jameson, 2001: 163-4), isto é, a mercantilização absoluta do mundo real, com o capital dinheiro atingindo níveis máximos de desmaterialização (Debord, 1997: 30).

O que mudou, de modo crítico, no capitalismo contemporâneo, na fase da “acumulação flexível”, foram a posição e a autonomia dos mercados financeiros, ligadas à desmaterialização do dinheiro, implicando uma instabilidade sistêmica sem precedentes, como afirma Perry Anderson (1999: 94-5), numa paráfrase ao trabalho seminal de David Harvey (1992). No mesmo texto, mais adiante, Anderson – agora comentando a obra do crítico cultural norte-americano Fredric Jameson – pontua: “é a estrutura especulativa das

próprias finanças globalizadas – o reino do capital fictício, na expressão de Marx – que encontra forma arquitetônica nas superfícies fantasmas e nos volumes descarnados de muito arranha-céu pós-moderno” (Anderson, 1999: 126-7).

Na etapa da financeirização global do capitalismo contemporâneo, “o jogo e a especulação se tornaram sistêmicos e *não apenas um momento dos ‘ciclos’*. (...) Eles são permanentes, como que constituindo valores que forjam um ‘estrato superior’ de riqueza sobre aquele que corresponde aos valores dos bens e serviços” (Braga, 1997: 227 – grifos no original).

Assim, as metrópoles, que antes funcionavam como centros de comércio e de produção industrial, operam agora de quatro maneiras diferentes, na qualidade de:

- centros de comando e controle da economia mundial;
- lugares-chave para as finanças e as empresas de serviços transnacionais;
- locais de produção, aí incluída a produção de inovações e de tecnologias;
- mercados para os produtos das inovações produzidas (Sempla, 2000: 18).

A transformação contemporânea do contexto da ação política cria “um sistema de centros de poder múltiplos e esferas de autoridade superpostas – uma ordem pós-Westfalia” (Held, 1999: 441), preservando velhas hierarquias e gerando novos vínculos e subordinações.

Por seu turno, a revolução digital obriga a uma progressiva reinvenção dos espaços públicos, dos bairros e das próprias cidades, adequando-os aos novos imperativos de localização da moradia e do trabalho, além da necessária mistura de usos em aglomerações policêntricas, compactadas e relativamente auto-suficientes (Moreno, 2002: 103-4).

Mais do que isso, contudo, as grandes cidades mundiais têm que lidar com o fato de que as referências espaço-simbólicas da maior parcela de sua população se identificam não apenas com um território imobilizado, com áreas e fronteiras fixas. O espaço indispensável à reprodução social inclui redes em constante mutação e de natureza instável, com fronteiras móveis. Assim, “territorializar-se significa também, hoje, construir e/ou controlar fluxos/redes e criar referenciais simbólicos num espaço em movimento, no e pelo movimento” (Haesbaert, 2004: 279-80).

Uma das mais marcantes transformações operadas no alvorecer do mundo do século XX foi precisamente a ascensão de cidades e regiões como relevantes espaços e como

atores na política nacional e global (Keating, 2000: 371). Essa ascensão, como vimos, está ligada ao predomínio da imagem e do espetáculo nas novas condições de um mercado crescentemente virtual, desregulado, com predominância do bloco financeiro e globalmente conectado.

O significado desse movimento não conduz à completa homogeneidade da cultura global. A lógica unilinear não funciona em nenhum caso. Ao contrário, contramovimentos reafirmam continuamente a diversidade, ainda que, na maioria das vezes, no interior da dinâmica de mercado (Harvey, 2004: 97).

Antes, a metropolização e a globalização produzem um duplo efeito: a homogeneização e a diferenciação, que respondem também àquela dialética do espaço material/espaço de fluxos, ou aos dilemas da nova territorialidade, há pouco mencionados. A homogeneização tende a gerar processos e atores econômicos e políticos comuns para todos os países e cidades. A diferenciação, contudo, surge porque esses atores têm mais êxito se são capazes de se adaptar às circunstâncias particulares do lugar e do momento. Por essa última razão, a globalização estimula também, de forma paradoxal, o desenvolvimento local (Lungu, 2004: 28).

O planejamento urbano também não escapa dessa dualidade, mas, em última instância, os critérios da especialidade, nos quais está inserido, falam mais forte. O espaço material ainda é uma referência mais forte do que o espaço de fluxos, ao menos para parcela expressiva da população. A cultura do planejamento, nesse sentido, “está inevitavelmente enraizada nas culturas políticas nacional e locais, as quais mostram grande variação através de países e regiões” (UN-HABITAT, 2004: 6).

É certo que se inicia o terceiro milênio com uma megacidade polinucleada, no tocante aos centros polarizadores de serviços, o que seria em si desejável, não fosse a extrema disparidade e desigualdade imperantes entre esses núcleos dispersos, fragilmente integrados. A escala ótima de localização e valorização das atividades econômicas nos espaços urbanos acompanha a transformação da cidade na direção radioconcêntrica, seguindo o tradicional padrão centro-periferia, para o atual modelo polinucleado ainda em formação, mais evidente nas cidades norte-americanas, e de conotações ainda híbridas nas metrópoles do terceiro mundo.

A economia de aglomeração renova suas vantagens para a localização dos serviços modernos auxiliares à produção, intensivos em conhecimento. Já as atividades industriais consumidoras de trabalho menos especializado preferem cidades médias situadas no território de influência das cidades-regiões. De todo modo, a vantagem física da proximidade e do contato reforça seu poder de atração: “a aglomeração é, no espaço, o que a aprendizagem é para tempo” (Lipietz, 1994: 15).

De acordo com Harvey, “com a diminuição do custo de transporte e a conseqüente redução nas barreiras espaciais à circulação de bens, pessoas, dinheiro e informação, a importância da qualidade do espaço foi realçada e o vigor da competição interurbana para o desenvolvimento capitalista (investimento, emprego, turismo etc.) foi consideravelmente fortalecido” (Harvey, 1996: 56). Esse fenômeno deu origem às múltiplas estratégias de “empresariamento urbano”, pela qual as cidades se renovam para competir entre si pela atração de recursos, na era da acumulação flexível pós-fordista, muito mais aberta geograficamente e baseada no mercado (*idem*: 58).

A configuração metropolitana em curso, segundo Carlos Mattos, evolui conforme algumas tendências centrais, por ele destacadas:

- a constituição de sistemas produtivos centrais, organizados de forma reticular, que sustentam a formação de cidades-região;
- a redução demográfica nas áreas centrais e o forte crescimento rumo às bordas e ao peri-urbano;
- o policentrismo da estrutura e do funcionamento metropolitano;
- a urbanização dos modos de vida nas áreas intersticiais peri-urbanas, e
- a proliferação de equipamentos urbanos (como modernos espaços comerciais, prédios corporativos, hotéis de luxo e centros de eventos, complexos de lazer), que provocam impactos na estrutura e na imagem das cidades (Mattos, 2004: 179).

As chamadas cidades mundiais espelham, assim, uma das mais importantes tendências da economia contemporânea, qual seja, a de centralizar os mecanismos de decisão num número reduzido de pólos direcionais de elevada hierarquia na rede urbana global, pólos de serviços corporativos especializados, enquanto a produção passa a apresentar critérios locacionais mais dispersos e desconcentrados (Sassen, 1991 e 1998). Nunca é demais repetir, porém, que “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” (Tolosa, 1999: 111 - grifo nosso), para as quais a reestruturação e a legitimação do papel do setor público, nos seus diferentes níveis, assume particular relevância (Banco Mundial, 1997: 177).

Outrossim, a nova estrutura geopolítica emergente dos processos de globalização econômica confere às redes metropolitanas de cidades mundiais um papel estratégico, enquanto eixos de articulação dos interesses regional-nacionais e globais. Como tal, essas redes também espelham, em si, as supremacias de seus Estados-nação, que se produzem no espaço capitalista mundializado.

As metrópoles subordinadas refletem, por seu turno, as vicissitudes de seus Estados nacionais na divisão internacional do trabalho. Na ausência de estratégias nacionais consistentes de reação a essas tendências, as deseconomias e déficits crônicos daí resultantes (sociais, de planejamento e gestão pública, financeiros, infra-estruturais) provavelmente continuarão contribuindo para a manutenção dessa condição periférica. No quadro da integração passiva nos fluxos hegemônicos internacionais, essas metrópoles ficarão condicionadas a impulsos - amiúde exógenos, de efeitos erráticos e sem sustentabilidade - que permitam sua alavancagem, no quadro estrutural vigente.

Ressalta do anterior a prevalência de fortes vínculos das cidades globais com os Estados nacionais, onde estão inseridas. Elas não pairam no espaço vazio da globalização. Dependem, sim, da posição que seus países ocupam na hierarquia da divisão internacional do trabalho, pois “trazem de seus países, melhor, da inserção internacional de seus países, problemas, soluções, características, diferenças, dinâmicas, recursos estruturais muito particulares e que refletem sua posição na hierarquia das cidades globais” (Pochmann *et. al.*, 2004: 152-3). De igual modo, formas urbanas ineficientes, potencializadoras dos problemas de desigualdade social e de colapso da infraestrutura existente, afetam negativamente a competitividade dos seus próprios países (Carbonell e Yaro, 2005).

Assim, as metrópoles contemporâneas, articuladas com o mercado mundial, apresentam um quadro de crescente heterogeneidade, abrigando ilhas de bem-estar e consumo suntuário, espaços elitizados conectados com o mundo e verdadeiros “arquipélagos da modernidade global” (Wilheim, 2001: 33), num mar de exclusão social. A

intensa conurbação exige, por sua vez, modelos de gestão territorial que ultrapassem os estreitos limites da localidade e envolvam espaços metropolitanos expandidos, gerando efeitos econômicos de sinergia entre seus elementos componentes e permitindo maior grau de efetividade nos esforços pela melhoria da qualidade de vida (Carbonell e Yaro, 2005).

No modelo de organização espacial em emergência nas grandes cidades – com notória evidência nas metrópoles dos países em desenvolvimento – “a diferenciação das classes sociais é transformada em separações físicas e simbólicas, que dificultam a sociabilidade, intensificam a fragmentação das identidades coletivas e inferiorizam certos segmentos sociais” (Ribeiro, 2004:32).

4. NAÇÕES E REGIÕES NA NOVA GEOGRAFIA DO PODER

No interior da atual reflexão sobre o papel das administrações locais e a questão da governabilidade, é importante tentar estabelecer mediações precisas entre as esferas local, regional, nacional e global do desenvolvimento sócio-econômico, contemporaneamente demarcadas.

Os novos arranjos produtivos e tecnológicos, as inovações financeiras, a abertura comercial dos países e o rápido avanço dos mecanismos de conectividade global propiciaram a emergência de diferentes atores na arena mundial. A geopolítica do planeta assume hoje uma feição compósita, heterogênea. Nesse mosaico, destacam-se as grandes metrópoles globais e o recorte regional, desde a escala micro, envolvendo áreas geográficas subnacionais, até os blocos econômicos macro-regionais, de grandes dimensões espaciais, não raro incluindo muitos países.

Os espaços virtuais abrigam fortes vínculos com suas contrapartidas materiais e precisam ser também produzidos. As cidades constituem locais estratégicos para a instalação do complexo de serviços às empresas que as atividades de ponta requerem. O essencial do sobrevalor (o excedente) está crescentemente ligado a tais setores econômicos: “A externalização da produção material se acompanha de uma *internalização* da prestação de serviços que as firmas haviam anteriormente abandonado aos independentes”, em decorrência da qual “os produtos materiais se tornam finalmente os ‘vetores’ dos serviços vendidos” (Gorz, 2005: 43). As cidades oferecem as economias de aglomeração e os

ambientes altamente inovadores que tais atividades exigem (Sassen, 1995: 67). O sistema urbano vive uma crescente desregionalização, em prol da intensificação dos vínculos com redes globais (Benko, 1996: 58-9).

A Agenda Habitat, espelhando os compromissos assumidos pelos governos participantes da Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul, Turquia, no ano de 1996, encerra importantes objetivos e propostas de ação. Ela parte do princípio básico de que a implementação da Agenda, inscrita na promoção e proteção do direito humano ao desenvolvimento, “*é direito soberano e responsabilidade de cada Estado*” (UNCHS, 1997, Cap. II: 23 e 24 - grifo nosso).

A crescente autonomia das cidades para aplicar políticas econômicas próprias reflete, por um lado, aspectos positivos, pois as necessidades da população, cuja maioria vive nos núcleos urbanos do planeta, foram, não raro, desprezadas nas décadas desenvolvimentistas do pós-guerra.

Por outro lado, essa mesma importância esconde, por trás da retórica inovadora, o outro lado da globalização. Seus promotores, visando criar às condições ideais ao livre fluxo de capitais no mundo, se valem da crise dos Estados Nacionais - vitimados pela ineficiência de suas burocracias, pelas políticas neoliberais e pelas novas tecnologias de informação -, bem como da inegável necessidade de reformá-los a fundo, para alardear a pretensa falência dos projetos nacionais de desenvolvimento, na esteira do discurso do fim do Estado.

Assim é que as principais cidades e regiões “se acham imersas dentro de uma competição neomercantilista para conquistar a vantagem nos mercados globais e continentais” (Keating, 2004: 52).

Na verdade, a agenda que se descortina para as cidades, partindo de um enfoque mais amplo da nova dinâmica regional, impõe a reversão da ótica privatista dominante, segundo a qual cabe a elas apenas competirem entre si para criar ambientes “saudáveis” à rentabilidade empresarial.

O real desafio colocado para as metrópoles é encontrar a relação ótima que elas devem estabelecer, sob o prisma da democracia e da perspectiva humanista-universal, com

as esferas regionais, nacionais e internacionais de poder. Esse tema será central ao longo deste trabalho, e aqui iniciamos sua abordagem.

A boa governança das cidades globais implica construir uma rede de vínculos externos, envolvendo desde os limites metropolitanos, até as regiões, a nação e as instâncias globais. Nesses diversos espaços políticos e econômicos, o Estado Nacional seguirá relevante, enquanto articulador das ações que dão substância às políticas de corte local e regional, face aos fenômenos de natureza mundial.

A complexa rede que constitui o processo de mudança das relações internacionais é extremamente dinâmica e inclui múltiplas possibilidades e diversos agentes, condicionada às pressões da política em todos os níveis de suas manifestações, desigualmente distribuídas ao longo do espaço global. Uma distintiva geografia de poder está se desenhando no mundo, de contornos ainda imprecisos e de difícil previsibilidade, mas integrada por lugares estratégicos (as cidades mundiais) que emergem como uma nova geografia de centralidade (Sassen: 1998 e 2004).

5. ESTADOS E TERRITÓRIOS

Fortalecer o poder público em todos os planos – sobretudo no âmbito nacional – assume, assim, importância decisiva. Como vimos, nos níveis local e regional não é diferente: a presença ativa do Estado é fundamental (Pochmann, 2004: 275). Nunca é demais lembrar que fenômenos, como o explosivo inchaço populacional das periferias urbanas, só serão eficazmente equacionados através de programas de desenvolvimento integral coordenados pelo centro político nacional.

Um dos exemplos pertinentes da oportunidade dessa articulação macro-espacial em prol do desenvolvimento integrado de países e regiões é fornecido pela ênfase no papel dos agrupamentos produtivos (*clusters*) para mobilizar forças e recursos endógenos latentes, adensando cadeias de valor econômico, considerando seu capital humano e organizacional disponível, bastante destacado na literatura especializada a partir da experiência positiva da Emilia-Romagna, na Itália. O ativo apoio a esses arranjos produtivos cobra seu pleno sentido e gera efeitos sinérgicos abrangentes no contexto de uma ação de conjunto e de programas inclusivos e transformadores, sob coordenação pública (políticas industriais,

estratégias nacionais e subcontinentais planejadas de desenvolvimento), nas suas respectivas esferas de jurisdição. A criação de externalidades para o desenvolvimento e o fortalecimento do capital coletivo (Paiva, 2002) cumpre seu potencial transformador na justa medida de sua articulação com políticas territoriais integradas, mobilizadoras de atores e recursos regionais.

Tal constatação reforça, paralelamente – a despeito de significativas alterações nas condições de operação -, o postulado da relevância de estratégias nacionais de desenvolvimento, pensando-se especificamente seus condicionantes sistêmicos, cujos requisitos incidem direta ou indiretamente sobre a criação de vantagens competitivas locais e seu espraiamento nos planos regional, nacional e global. Conforme assegura um estudioso do tema, “o futuro desenho regional irá depender em muito das possibilidades do Estado Nacional de patrocinar políticas estruturantes (...) que também continuam sendo imprescindíveis, ainda mais quando parte das condições de competitividade assume uma dimensão sistêmica e passa a depender destas ‘externalidades construídas’” (Pacheco, 1998: 246-7).

Podemos ir além dessa última colocação: embora as escolhas matriciais continuem fundamentais, a função nova e maior da política industrial e tecnológica deve ser a de liberar potenciais. Na era da incerteza, o empreendedorismo e a criatividade, focados na inovação, necessitam do Estado pela via das “políticas públicas destinadas a desinibir, a catalisar decisões, a acelerar a absorção de velhos e a construção de novos conhecimentos” (*idem*: 168; Chang, 2003: 69-70). Aí reside o diferencial no desempenho econômico de cidades, regiões e nações.

A decisiva importância do fenômeno regional na atual globalização se revela também através da análise das tendências do desenvolvimento espacial metropolitano no mundo. Nessa perspectiva mais ampla (imprescindível para superar as limitações do “localismo”), a dinâmica urbano-regional mostra-se cada vez mais proeminente e significativos deslocamentos estão ocorrendo, das formas centradas nas cidades para formas regionais de urbanização (UN-HABITAT, 2004: 65).

Contrário à idéia convencional, “a globalização faz mais imperiosa a necessidade de desenhar esquemas de planificação e gestão do desenvolvimento, tomando em conta a dimensão regional-territorial” (Wong-González, 2002: 128). A vocação das esferas

subnacionais em assumir papéis de sujeitos do desenvolvimento pressupõe a articulação regional com seus respectivos Estados nacionais - até o presente, os mais importantes atores políticos da cena global.

A dialética das múltiplas escalas geográficas é particularmente relevante para a abordagem do planejamento urbano, cujo escopo precisa incorporar uma lógica territorial mais ampla. Quanto ao tema que diretamente nos diz respeito, “devemos cada vez mais encarar a nova metrópole *regionalmente*, como um complexo mosaico geográfico, senão um caleidoscópio, de modelos de desenvolvimento desigual em rápida mutação” (Soja, 1996: 158).

A importância da prática política na construção do desenvolvimento regional sustentável é hoje particularmente ressaltada em vários círculos, embora devamos alargar seu âmbito para incluir o Estado nacional como suporte estratégico desse arcabouço: “As regiões serão importantes tão somente na medida em que contem com instituições e líderes capazes de chegar a definir o interesse regional, articulá-lo e desenvolver políticas direcionadas a sua consecução” (Keating, 2004: 72).

Um projeto de desenvolvimento dessa natureza, que privilegie o enfoque territorial integrado e sustentável, cabe ao Estado central coordenar.

Aqui se introduz a estratégica presença de um ambiente institucional pautado pela cooperação entre os agentes econômicos e por imaginativas formas coletivas de coordenação (novas formas de governança), as quais assumem crescente centralidade na determinação contemporânea das condições de competitividade em todos os níveis da realidade e na contenção da explosiva natureza dos mercados (Boyer and Hollingsworth: 2000).

O imperativo de uma diferenciada e complexa institucionalidade mundial está em jogo. no quadro de ações nacionais planificadas para maximizar recursos, prevenir deseconomias e promover o equilíbrio e o desenvolvimento. São condições pelas quais as políticas públicas metropolitanas podem gerar sinergia com outros níveis de planejamento, otimizando os resultados econômicos e sociais num horizonte territorial muito mais amplo e inclusivo.

Abre-se então uma perspectiva nova de construção institucional, traduzido no desafio da criação de estruturas de governança regional, envolvendo as “cidades-regiões

globais” (e, acrescentamos nós, a interação de todas as escalas de poder territorial), capazes de sustentar o desenvolvimento econômico, instigar o sentido da identidade regional cooperativa e promover caminhos inovadores para alcançar a democracia social e a justiça econômica (Scott *et. al.*, 2001: 18).

Lembramos que *governança* significa muito mais do que governo, pois “o poder de organizar o espaço advém de todo um complexo de forças mobilizadas por diversos agentes sociais” (Harvey, 1996: 52).

Em suma, a dinâmica local-global, na ótica do interesse público, necessita das esferas regionais e nacionais de regulação; a cidade precisa da região e da nação para alcançar um desenvolvimento sustentado, e todos requerem a visão e a prática universais para assegurar tais objetivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na trama complexa das múltiplas dimensões territoriais que buscamos delinear no presente artigo, cabem aos governos locais – em particular, nas grandes cidades – novas e irrenunciáveis tarefas na potencialização dos recursos autóctones, na conjunção de esforços para a promoção do crescimento, na criação de contrapartidas sociais, ambientais e urbanísticas aos investimentos e ao uso do solo, bem como interferir, nos fóruns existentes, na definição de políticas em outros âmbitos de governo, inclusive exteriores.

À dimensão regional compete a articulação política e institucional das diversas iniciativas locais, compatibilizando-as e viabilizando-as à luz dos instrumentos de financiamento existentes ou a serem criados.

Mas – voltamos a enfatizar -, ao contrário do que muitos insistem em fazer crer, a renovada importância das cidades (e, em parte, das regiões) não fez desaparecer a centralidade dos governos ou das fronteiras nacionais na estruturação do sistema-mundo, fortemente vincado por hegemonias estatais globalizadas – tendo, à testa, os EUA.

O reconhecimento de que os distintos níveis da vida econômica, política e social continuam guardando suas particularidades, vitais para a estruturação de um complexo institucional democrático e pluralista internacional, respeitador da diversidade dos povos, não implica, dessa maneira, nenhuma analogia com concepções autárquicas de políticas

locais ou regionais. Semelhante esforço mais pragmático e imediatista não prescinde – antes, exige – das estratégias de caráter regional, nacional e global, que venham permitir e respaldar esforços solidários dos núcleos urbanos e das áreas rurais na direção de uma nova configuração societária, tendo como ponto de partida as realidades nacionais em direção ao orbe terrestre.

A dinamização das forças sociais - as quais, afinal, constituem o maior patrimônio que a cidade pode ostentar - que esse processo deve desencadear, não pode deixar de reverter poderosamente sobre as vantagens estratégicas das cidades protagonistas, sedimentando a única base real de um verdadeiro esforço de desenvolvimento orientado para o ser humano e comprometido com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, P. (1999). *As origens da pós-modernidade*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.

BANCO MUNDIAL (1997). *Relatório sobre o desenvolvimento mundial – 1997 – O Estado num mundo em transformação*. Washington, Banco Mundial.

BENKO, G. (1996). Organização econômica do território: algumas reflexões sobre a evolução no século XX. SANTOS, M., SOUZA, M. A. A. e SILVEIRA, M. L. (orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo, Hucitec e ANPUR.

_____ (2002). *Economia, espaço e globalização: na aurora do século XXI*. São Paulo, Hucitec.

BOYER, R. and HOLLINGSWORTH, J. R. (2000). From national embeddedness to spatial and institutional nestedness. BOYER, R. and HOLLINGSWORTH, J. R. (eds.). *Contemporary capitalism: the embeddedness of institutions*. London, Oxford University Press.

BRAGA, J. C. S. (1997). Financeirização global – o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. (orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, Vozes.

CARBONELL, A. and YARO, R. D. (2005). American spatial development and the new megalopolis. *Land Lines*, vol. 17. n. 2. Boston, Lincoln Institute of Land Policy.

CHANG, H. J. (2003). *Globalisation, economic development and the role of the State*. Penang, Third World Network; London and New York, Zed Books.

DEBORD, G. (1997). *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro, Contraponto.

EMPLASA (1994). *Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994/2010*. São Paulo, Emplasa.

FERNÁNDEZ-ARMESTO, F. (2004). *Comida: uma história*. São Paulo, Record.

GORZ, A. (2005). *O imaterial: conhecimento, valor e capital*. São Paulo, Annablume.

HAESBAERT, R. (2004). *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

HARVEY, D. (1980). *A justiça social e a cidade*. São Paulo, Hucitec.

_____ (1992). *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Loyola.

_____ (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates n. 39: Cidades:estratégias gerenciais*. São Paulo, NERU.

_____ (2004). *Espaços de esperança*. São Paulo, Loyola.

HELD, D. (1999). Conclusions. HELD e D., MCGREW, A.. *Global transformations: politics, economics and culture*. Stanford, Stanford University Press.

JAMESON, F. (2001). *A cultura do dinheiro: ensaios sobre a globalização*. Petrópolis, Vozes.

KEATING, M. (2000). Governing cities and regions: territorial restructuring in a global age. SCOTT, A. (ed.). *Global city-regions: theory, trends and policy*. London and New York, Routledge.

_____ (2004). Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. VIGEVANI, T., WANDERLEY, L. E., BARRETO, M. I. e MARIANO, M. P. (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo, EDUC; Fundação Editora da UNESP. Bauru, EDUSC.

LANG, R. E. and DHAVALE, D. (2005). America's megapolitan areas. *Land lines vol. 17 n. 3*. Boston, Lincoln Institute of Land Policy.

LIPIETZ, A. (1994). O local e o global: personalidade regional ou inter-regionalidade? *Espaço e Debates n. 38: Nova dimensão regional*. São Paulo, NERU.

_____ (1996). Globalização, reestruturação produtiva e impacto intra-urbano. *Revista Pólis 27: Anais do Seminário Políticas Públicas para o Manejo do Solo: Experiências e Possibilidades*. São Paulo, Pólis.

LUCO, C. A. e SIMIONI, D. (2001). *Dinámica de valorización del suelo en el área metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano*. Santiago de Chile, Naciones Unidas – Cepal.

LUNGO, M. (2004). Grandes proyectos urbanos: uma visão geral. LUNGO, M. (comp.). *Grandes proyectos urbanos*. San Salvador, UCA Editores.

MARQUES, I. C. (1999). Desmaterialização e trabalho. LASTRES, H. M. M. e ALBAGLI, L. (orgs.). *Informação e globalização na era do conhecimento*. Rio de Janeiro, Campus.

MATTOS, C. A. de (2004). Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana. RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro, FASE.

MORENO, J. (2002). *O futuro das cidades*. São Paulo, Senac.

PACHECO, C. A. (1998). *Fragmentação da nação*. Campinas, Unicamp.

PAIVA, C. Á. (2002). Fundamentos para uma teoria e uma política de desenvolvimento regional: de Porter a Marx, de Marx a nós. BECKER, D. F. e BANDEIRA, P. S. (orgs.). *Desenvolvimento local-regional: respostas regionais aos desafios da globalização vol. 2*. Santa Cruz do Sul, EDUNISC.

POCHMANN, M. (2004). *Reestruturação produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social*. Petrópolis, Vozes.

POCHMANN, M., BARBOSA, A., CAMPOS, A., AMORIM, R. e SILVA, R. (orgs.) (2004). *Atlas da exclusão social no Brasil vol. 4: A exclusão no mundo*. São Paulo, Cortez.

RIBEIRO, L. C. de Q. (2004). A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro, FASE.

ROLNIK, R. e NAKANO, K. (2000). Cidades e políticas urbanas no Brasil: velhas questões, novos desafios. RATTNER, H. (org.). *Brasil no limiar do Século XXI: alternativas para a construção de uma sociedade sustentável*. São Paulo, Edusp.

SASSEN, S. (1991). *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton, Princeton University Press.

_____ (1995). On concentration and centrality in the global city. KNOX, P. L. and TAYLOR, P. J. (eds.). *World cities in a world-system*. Cambridge, Cambridge University Press.

_____ (1998). Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos. *Eure - Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* vol. XXIV, n. 71. Santiago, Universidad Católica de Chile.

_____ (2004). El Estado y la nueva geografía del poder. VIGEVANI, T., WANDERLEY, L. E., BARRETO, M. I. e MARIANO, M. P. (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo, EDUC; Fundação Editora da UNESP. Bauru, EDUSC.

SCOTT, A., AGNEW, J., SOJA, E. e STORPER, M. (2001). Cidades-regiões globais. *Espaço e Debates n. 41: Aliança e competição entre cidades*. São Paulo, NERU.

SEMPRA (2000). *Globalização e desenvolvimento urbano*. São Paulo, PMSP/Sempla.

SOJA, E. W. (1996). O desenvolvimento metropolitano pós-moderno nos EUA: virando Los Angeles pelo avesso. SANTOS, M., SOUZA, M. A. A. e SILVEIRA, M. L. (orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo, Hucitec e ANPUR.

TOLOSA, H. C. (1999). A reestruturação produtiva do Rio de Janeiro e São Paulo e a viabilidade das cidades mundiais brasileiras. REZENDE, F. e LIMA, R. (orgs.). *Rio-São Paulo cidades mundiais: desafios e oportunidades*. Brasília, IPEA.

UNCHS (1997). *United Nations Conference on Human Settlements: the Istanbul Declaration and the Habitat Agenda*. Nairobi, UN Centre for Human Settlements.

UN-HABITAT (2001). *The state of the world's cities – 2001*. Nairobi, UN-HABITAT.

_____ (2004). *The state of the world's cities – 2004/2005: globalization and urban culture*. Nairobi, UN-Habitat; London, Earthscan.

VÉRAS, M. P. B. (2000). *Trocando olhares: uma introdução à construção sociológica da cidade*. São Paulo, Studio Nobel - EDUC.

WILHEIM, J. (2001). *Tênue esperança no vasto caos: questões do proto-renascimento do século XXI*. São Paulo, Paz e Terra.

WONG-GONZÁLEZ, P. (2002). Globalización y virtualización de la economía: impactos territoriales. BECKER, D. F. e BANDEIRA, P. S. (orgs.). *Desenvolvimento local-regional: respostas regionais aos desafios da globalização vol. 2*. Santa Cruz do Sul, EDUNISC.