

CONJUNTURA

É a questão escalar, estúpido! Por que as regiões metropolitanas brasileiras continuam sem rumo?

INTRODUÇÃO

As regiões metropolitanas representam um paradoxo. Apesar do papel primordial nas estratégias de desenvolvimento nacional - em função de elas concentrarem potencialidades econômicas e déficits sociais - em muitos países essas áreas ainda carecem de um arcabouço institucional adequado para nortear o seu planejamento e gestão a longo prazo (OECD, 2001). No caso específico do Brasil, presenciamos, no século XXI, uma retomada da agenda metropolitana por meio de ações de regulação e financiamento, o que gerou certo otimismo em função da maior disponibilidade de financiamentos subsidiados para programas de habitação e desenvolvimento urbano e do fortalecimento do arcabouço institucional nacional, a partir da aprovação da Lei No 11.107/2005, de 6 de abril de 2005 (mais conhecida como a lei dos consórcios públicos, que consolida a cooperação interfederativa entre municípios, estados e a União) e da Lei No 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (mais conhecida como Estatuto da Metrôpole, que introduziu a obrigatoriedade do plano metropolitano).

No entanto, este ambiente macroinstitucional favorável não melhorou a governança das regiões metropolitanas brasileiras. Esta última continua marcada por estruturas institucionais fragmentadas e contestadas, pela falta de coordenação entre agentes públicos e privados, gerando territórios metropolitanos que combinam dinamismo econômico com profundas contradições socioespaciais e ambientais.

Jeroen Klink

É professor associado da Universidade Federal do ABC (UFABC), onde já ocupou os cargos de Pró-Reitor de Extensão (2006-2008), Coordenador do Núcleo de Ciência, Tecnologia e Sociedade (2009-2010) e do programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território (2012-2015). No período 1997-2005, foi assessor e posteriormente Secretário de Desenvolvimento e Ação Regional da Prefeitura de Santo André.



PALAVRAS-CHAVE

*Governança metropolitana
escala
ecologia política*

CONJUNTURA

As mais recentes alterações no Estatuto da Metrópole – revogando as sanções de improbidade administrativa para quem não elaborar o plano metropolitano e enfraquecendo o papel de órgãos como IBGE na elaboração de critérios técnicos para nortear a constituição de novas regiões metropolitanas – apenas reforçaram o cenário de esvaziamento do planejamento e gestão desses espaços estratégicos para a criação e apropriação social da riqueza e dos recursos naturais e, no fundo, para a própria vida cotidiana.

A (DES) CONSTRUÇÃO SOCIAL DA ESCALA METROPOLITANA – ALGUNS EXEMPLOS

O paradoxo metropolitano deve ser analisado a partir da perspectiva escalar. A literatura tradicional considera que existe uma escala “natural” e ótima para o planejamento e a gestão dos serviços de interesse comum nas metrópoles, sendo o desafio diminuir e corrigir os descompassos entre a região funcional (que concentram funções como a mobilidade e o transporte; os recursos hídricos; o uso de solo; os serviços ambientais; e a economia regional etc.) e a região administrativa/política (OECD, 2001). No entanto, o debate mais recente sobre a natureza das escalas no mundo contemporâneo aponta que não há nada inerente à escala (metropolitana), que combina elementos de arranjo/rigidez e de fluidez/movimento. Tal escala é contestada e construída (de forma material e por meio de estratégias discursivas) por agentes sociais em busca de seus interesses. Essa perspectiva gera uma compreensão teórica mais clara do dilema da governança “colaborativa” em áreas metropolitanas brasileiras (KLINK, 2014). Discutiremos brevemente dois exemplos para ilustrar o nosso argumento.

ARMADILHAS “ESCALARES” E A FUNÇÃO SOCIAL DA METRÓPOLE

Passados quase vinte anos, o balanço pós-Estatuto da Cidade sobre o alcance dos seus resultados nas principais metrópoles brasileiras continua nada animador. Apesar da propagação dos Planos Diretores Locais Participativos formalmente alinhados com o Estatuto, a maioria dos municípios enfrentou dificuldades de efetivamente regulamentar e usar os instrumentos urbanísticos que proporcionam maior alavancagem do Estado sobre o mercado imobiliário e fundiário de acordo com as premissas da função social da propriedade.

CONJUNTURA

De certa forma, é preciso mencionar que a escolha da escala local como arena privilegiada para efetuar o projeto da reforma urbano-social, quando das discussões que culminaram na Constituição de 1988, mostrou-se ser o que se pode chamar de uma armadilha. Considerando-se os desafios reais para viabilizar a função social da cidade, na escala da metrópole, os obstáculos apenas se agravaram. A maioria das cidades não se articulou em torno da definição de metodologias e índices urbanísticos comuns a serem usados no Plano Diretor, o que fragilizou a capacidade de garantir um controle social mínimo sobre a atuação do mercado imobiliário em escala metropolitana. Por sua vez, o mercado imobiliário ganhou, principalmente a partir da emergência das novas engenharias financeiras (securitização, emergência dos mercados secundários), capacidade de articular as diversas escalas e circuitos econômicos, desde o regional-metropolitano até o nacional-global. Nesse sentido, a injeção de grande volume de recursos financeiros via programas de infraestrutura e de empreendimentos habitacionais como o PAC e o PMCMV apenas reforçaram o descompasso escalar entre as estratégias do capital imobiliário-financeiro (nacional-(macro)regional-metropolitana) e o projeto da reforma urbana (local, na melhor das hipóteses).

ECOLOGIA POLÍTICA, SUSTENTABILIDADES CONTESTADAS E A (MACRO)METROPOLIZAÇÃO DA ÁGUA

A água representa tema central na ecologia política e na literatura sobre a economia política das escalas (KAIKA, 2003). A ecologia política ressalta as relações imbricadas entre a sociedade e a (sócio)natureza na disputa sobre a produção e apropriação sociais dos recursos naturais.

Esta literatura gera insights importantes para problematizar as representações mais comuns nas agências internacionais sobre a sustentabilidade, pautada em torno de uma agenda de “modernização ecológica das cidades” – estruturada em termos de um ajuste de estoques e fluxos (HARVEY, 1997). Como ocorreu em outros países, esse movimento influenciou também no Brasil a elaboração de um programa simbólico/discursivo de planejamento e governança colaborativos das águas para preencher essa agenda (ACSELRAD, 2009, p.38). No que se refere às regiões metropolitanas, consolidou um arranjo escalar “natural” do Comitê de Bacia Participativo como instância privilegiada para o planejamento e a gestão da água.

CONJUNTURA

Apesar deste projeto de modernização ecológico-gerencial, o arranjo regional-metropolitano da bacia representa uma arena que é objeto de disputas entre projetos políticos conflitantes, que são travadas constantemente em múltiplas escalas. No que se refere ao cenário metropolitano, cabe destacar dois exemplos emblemáticos.

Primeiramente, na ausência de uma alavancagem maior dos municípios sobre a atuação dos agentes imobiliários, as camadas sociais menos abastadas sofrem um processo contínuo de exclusão socioespacial. O mercado lhes reserva as piores localizações na área metropolitana, normalmente na beira dos rios e das áreas produtoras de água, nos encostas e nas áreas de proteção permanente e de risco geo-técnico-ambiental. Esse cenário gerou também conflitos intensos entre a agenda de sustentabilidade ambiental e a do direito à moradia.

Em segundo lugar, a própria governança da água está enraizada na seletividade socioespacial do Estado nas múltiplas escalas. A atuação do Estado é legitimada, a partir de sua mediação entre projetos políticos voltados para o aumento do valor de troca e da mercantilização do espaço, por um lado, e outros projetos que são estruturados em torno da coesão socioespacial e de democratização de acesso aos recursos socioambientais, por outro. A trajetória contraditória das regiões metropolitanas brasileiras mostra que o Estado desenvolvimentista tem sistematicamente priorizado o crescimento econômico em detrimento de maior coesão socioespacial, atravessando a dinâmica da escala "intermediária" dos próprios comitês de bacia, além de não reconhecer as complexidades da questão urbana em escala local. Esta última é marcada pelo desafio de articular estratégias de urbanização de assentamentos precários localizados em áreas de proteção e recuperação dos mananciais com um projeto de sustentabilidade com justiça, entre os exemplos mais emblemáticos.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. (Ed.). *A Duração das Cidades. Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Lamparina, Rio de Janeiro, 2009.
- HARVEY, D. *The environment of justice*. In: Merrifield, A.; Swyngedouw, E. (Eds). *The Urbanization of Injustice*. New York: New York University Press, 1997, p. 65-99.
- KAIKA, M. *Constructing scarcity and sensationalizing water politics: 170 days that shook Athens*. *Antipode*, v.35, n.5, p. 919-954, 2003.
- KLINK, J. *The Hollowing out of Brazilian metropolitan governance as we know it: restructuring and rescaling the developmental state in metropolitan space*. *Antipode*, v.46, n.3, p.629-649, 2014.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. *Cities for Citizens. Improving metropolitan governance*. OECD, Paris, 2001.