



Exacta

ISSN: 1678-5428

exacta@uninove.br

Universidade Nove de Julho

Brasil

Puchala, Rosa

Centralidades e governança na área metropolitana de São Paulo: dilemas do regionalismo diante do  
desenvolvimento terciário nas cidades

Exacta, núm. 3, 2005, pp. 49-61

Universidade Nove de Julho

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81000305>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

re&alyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# Centralidades e governança na área metropolitana de São Paulo: dilemas do regionalismo diante do desenvolvimento terciário nas cidades

Rosa Puchala

Doutora em Planejamento Urbano e Regional – USP;  
Professora na graduação – UNINOVE.  
rosapuchala@terra.com.br, São Paulo [Brasil]

Este artigo aborda a reestruturação de áreas urbanas centrais no recente processo de desenvolvimento do setor terciário na área metropolitana de São Paulo, com o objetivo de investigar a influência das políticas de governos locais, da competitividade entre cidades e do novo regionalismo na chamada dispersão urbana, que procura caracterizar o processo de fragmentação política e territorial entre governos e cidades e seu significado para a governança local e regional. Quanto à governança local, o artigo propõe resgatar algumas referências importantes do urbanismo contemporâneo, incluindo o urbanismo pós-moderno, o planejamento estratégico de cidades e o novo regionalismo. Por outro lado, no tocante à governança regional que envolve diversos níveis de governo e cidades, pretende investigar o sentido estratégico da política regional para o desenvolvimento de áreas centrais e a competitividade global do conjunto da área metropolitana.

**Palavras-chave:** Centralidades. Competitividade global.  
Governança. Novo regionalismo.



## 1 Centralidades e urbanização dispersa

As centralidades ocorrem tanto pela formação de novos centros urbanos quanto pela requalificação dos já existentes, e compreendem os lugares centrais da economia de mercado internacional impulsionados pelo desenvolvimento do setor terciário nas cidades; representam a integração de centros à rede global de fábricas e operações ligadas à prestação de serviços, ao sistema de mercado global e a empresas privadas internacionais.

[...] as transformações ocorridas durante as duas últimas décadas na composição da economia mundial, acompanhando a mudança de direção na prestação de serviços e das finanças, suscita a renovada importância das grandes cidades como locais destinados a certos tipos de atividades e funções. Na atual fase da economia mundial, é precisamente a combinação da dispersão global das atividades econômicas e da integração global, mediante uma concentração contínua do controle econômico e da propriedade, que tem contribuído para o papel estratégico desempenhado por certas cidades globais [...] (SASSEN, 1998, p. 16).

Associa-se à formação de centralidades um novo padrão de dispersão territorial e geográfica da atividade econômica, com novas formas de concentração, o que se dá o nome de urbanização dispersa.

No que se refere à área metropolitana de São Paulo, a urbanização dispersa influencia na formação de pólos terciários periféricos ao centro metropolitano, em especial os atingidos pela “desindustrialização” ou evasão de indústrias, e em outras cidades da área metropolitana.

Não se trata somente da extensão do tecido urbano, mas também de uma significativa reestruturação urbana e regional, o que afeta não só a geração de centralidades como o esvaziamento econômico de antigos centros.

## 2 O paradoxo da política local na metrópole global

A urbanização dispersa é mediada pelo poder municipal, em iniciativas público-privadas, sem a contribuição de políticas públicas estratégicas regionais, e apesar do papel a ser assumido pelo complexo metropolitano de São Paulo na economia global.

[...] As cidades, o que é um fato muito característico, estiveram e ainda estão profundamente imersas na economia de sua região....No entanto, aquelas cidades que são locais estratégicos na economia global tendem, em parte, a desconectar-se de sua região. Este fenômeno também entra em conflito com uma proposta fundamental do conceito tradicional relativo aos sistemas urbanos: a de que estes sistemas promovem a integração territorial das economias regionais e nacionais [...] (SASSEN, 1998, p. 72).

Uma regionalização espontânea passa a ser comandada pelos municípios e cidades sem a perspectiva da política de desenvolvimento regional, que, em tese, viria a conferir maiores condições de governabilidade.

Modelos de relação entre o “local” e o “regional” vêm sendo desenvolvidos para sistemas de cidades metropolitanas que polarizam a economia globalizada, com o fito de reforçar especialidades e complementaridades urbanas nos espaços geo-

políticos mundiais. Recentes estudos realizados pela União Européia estabeleceram critérios de organização de regiões funcionais urbanas, tendo em vista políticas estratégicas de aparelhamento regional para posicionamento no bloco europeu e para a competitividade global.

As Regiões Funcionais Urbanas (Functional Urban Regions [FUR]) devem ser entendidas como uma relação integrativa de dinâmica sócio-econômica ou como um sistema híbrido de práticas econômicas e sócio-culturais (que podem ser percebidas em termos territoriais), e num contexto de atividades baseadas na proximidade institucional e espacial. Algumas regiões funcionais com limites

instáveis (que mudam conforme as práticas sociais), normalmente não coincidem com as estruturas territoriais e administrativas (tipicamente fragmentadas em níveis e agências) [...] (KNAP, 2002, p. 117). (Ilustração 1).

Na área metropolitana de São Paulo vêm ocorrendo esforços de algumas cidades para estimular a geração de centralidades. Concorrem para isso o fortalecimento do poder local como instância de planejamento público-privado e a implementação de novos instrumentos de política urbana.

Planos estratégicos de desenvolvimento vêm sendo formulados visando intervenções urbanísticas com a injeção de capital privado em programas de requalificação de áreas centrais. A aplicação



**Ilustração 1: Complexo metropolitano expandido (CME): região metropolitana de São Paulo, região metropolitana de Campinas, região metropolitana da Baixada Santista, microrregiões e aglomerações urbanas vinculadas**

Fonte: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (1994).



do modelo de urbanismo pós-moderno promove as participações pública, privada e social, além de novas formas de governabilidade local. São iniciativas locais de caráter isolado no contexto regional, que possuem o lastro dos novos instrumentos de política urbana e da gestão municipal, sem correspondência no âmbito regional, independentemente dos conjuntos de municípios em área metropolitana (Ilustrações 2 e 3).



**Ilustração 2: Estrutura metropolitana 2010 com indicação dos pólos e centros terciários**

Fonte: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (1994, mapa 10, p. 88).

### 3 O dilema regional diante da fragmentação política e territorial

A urbanização dispersa corresponde à fragmentação de políticas urbanas entre municípios e seus territórios no espaço regional de desenvolvimento.

Este processo ascendente – a partir dos municípios –, é engendrado no recente processo de globalização e esvaziamento do papel do poder público no desenvolvimento das cidades. O fortalecimento das instâncias locais, dada sua interface com a iniciativa privada e o capital internacional, inibe políticas públicas espacialmente abrangentes

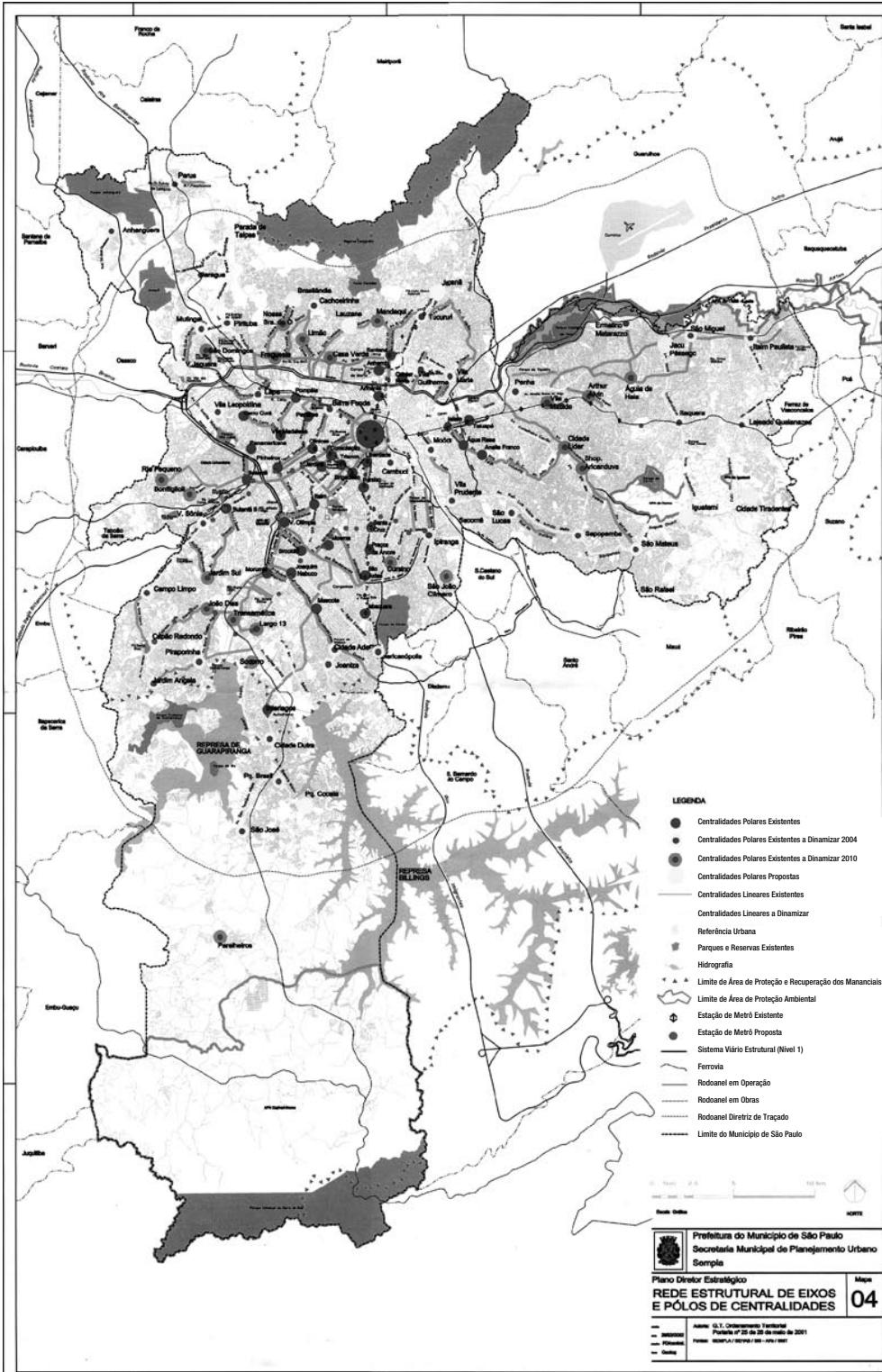
que caracterizam movimentos descendentes, ou seja, referentes às instâncias regionais.

Em termos amplos, utiliza-se fragmentação no sentido da quebra da estrutura de poder do Estado-nação associada à globalização, na organização de espaços transnacionais e nacionais de atividades econômicas em que os governos desempenham papel diminuto. A globalização comprehende esses espaços sem controle do Estado-nação sobre as transações, os investimentos e o mercado financeiro.

O paradoxo é que os espaços transnacionais se estabelecem em territórios nacionais, mas de forma independente dos estados soberanos e de seus governos, ao contrário do comércio internacional. A globalização não acarreta o fim dos Estados mas gera sua subordinação (ou associação) a uma lógica de fluxos de capital e de mercados mundiais, em função dos meios de transmissão e dos processos de informação [...] (SASSEN, 1998, p. 11).

A fragmentação territorial representa, assim, um possível ganho de autonomia para municípios com centralidades urbanas. Os efeitos se fazem sentir no aumento da competitividade, entre cidades, por meio de políticas de desenvolvimento de centralidades. Esse processo restabelece a importância da política urbana municipal e vem suscitando propostas de integração regional entre municípios segundo o novo regionalismo, além de integrar municípios em cidades-região.

Consideram-se cidades-região os agrupamentos de municípios e cidades com eventuais interesses comuns relativos aos processos globais de transformação socioeconômica. São áreas metropolitanas com mais de um milhão de habitantes, cuja delimitação administrativa e institucional



### **Ilustração 3: Centralidades polares e centralidades lineares no município de São Paulo: pólos e eixos de centralidades**

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano do Município de São Paulo (2004, mapa 04, Rede estrutural de eixos e pólos de centralidades).



nem sempre coincide com sua identidade política e econômica. Em face das limitações do estatodonação, a cidade-região é o âmbito mais adequado para elaborar iniciativas político-institucionais novas e flexíveis, exigidas no cenário de globalização (KLINK, 2001; SCOTT et al., 2001).

A despeito dos aspectos positivos da competitividade entre cidades e eventuais cidades-região, no que se refere à política urbana municipal, seu descolamento de políticas regionais promove a urbanização dispersa internamente às cidades e no espaço regional em que se inserem (Ilustrações 2 e 3).

Ocorre, ainda, que para cidades e municípios não integrados ao sistema globalizado, a falta de competitividade representa sua marginalização em relação ao sistema de desenvolvimento urbano. A ausência de políticas regionais concorre para a perda de competitividade destas cidades, o que se agrava conforme suas limitações orçamentárias e financeiras. Esforços para estabelecer o nível de ação urbano-regional defrontam-se com sérios obstáculos e resistência. O problema principal é desenvolver estruturas político-administrativas como se fossem autoridades territoriais e criar um gerenciamento eficiente das estruturas de mercado [...] (KNAP, 2002, p. 117).

Os aspectos combinados de competitividade, dispersão urbana e fragmentação territorial na área metropolitana de São Paulo, associados ao fortalecimento da política urbana de alguns municípios, constituem fato independente de políticas regionais de movimento descendente, o que corresponde ao poder estadual em sua articulação com municípios.

A condição da área metropolitana de São Paulo como cidade global põe em questão tanto

o planejamento urbano municipal quanto o regional, em seus possíveis formatos institucionais, apontando para as deficiências do modelo constitucional vigente.

#### 4 A governança e a questão regional

O termo governança pode ser entendido como a busca de governabilidade, ou seja, da capacidade de governar diante das significativas mudanças das condições de ação pública nos últimos 20 anos.

O termo governo é remanescente de um período de certezas, quando a política de ação pública era geralmente conduzida por um único agente centralizador, usualmente o estado ou o governo central. A política de ação pública mudou consideravelmente e o conceito de governança é usado para descrever esta mudança. Este conceito é empregado com duplo sentido. De um lado, expressa a emergência do poder local, menos centralizado no estado, crescentemente pluralista, e inclui outros agentes, notadamente os econômicos; por outro lado refere-se a novas formas de políticas de ação pública, por contratos de gestão, cooperação, negociação, parcerias etc. (KNAP, 2002, p. 115).

A governabilidade de grandes áreas urbanas voltou à discussão nos países europeus pela retomada de numerosas experiências de constituição de governos metropolitanos no fim dos anos 1980 “Deve-se observar, porém, que o assunto requer uma abordagem diferente daquela dos anos 1970, outro período de crescimento da cooperação inter-municipal [...]” (KNAP, 2002, p. 116).

Na Europa, a corrente reestruturação dos sistemas urbanos nacionais e europeus e, especialmente, o papel e o desenvolvimento das regiões globais e metropolitanas reforçam a importância da adequação das estruturas institucionais e do processo de decisão política para efetivar a articulação de governos em conjunto com os interesses dos vários representantes políticos locais.

Além disso, a transformação econômica e social nas últimas décadas também revelou sérios déficits no desempenho do estado central e em sua condição de resolver problemas por meio da intervenção pública. A questão que deriva é a da maior descentralização do processo político pela auto-organizada negociação e produção de barganha, e por melhores resultados ou superação da hierarquia tradicional de condução do processo político.

As principais características de transição da abordagem tradicional da condução da política territorial em direção à governança são:

- A amplitude do campo de atores e das formas organizacionais envolvidas no desenvolvimento e na implementação de políticas;
- A amplitude de relações entre áreas de controle correspondentes ao planejamento territorial;
- O estreitamento ou mudança de papel dos atores governamentais;
- A amplitude de oportunidades e de áreas para envolvimento informal [...] (KNAP, 2002, p. 116).

A governança, todavia, afeta o discurso do planejamento como base geral que norteia as ações e projetos específicos no período recente pós-moderno (HARVEY, 1992; ARANTES, 2000), diante da efemeridade e decadência das detalhadas estruturas de planejamento sistêmico.

Para os que advogam a organização de cidades-região por iniciativa dos municípios, acredita-se que a partir do êxito de projetos e ações concretas, pode-se avançar na elaboração de planos gerais e na construção de um consenso a respeito do conteúdo desses planos por meio do conjunto das forças e atores da cidade-região, de modo que permita, segundo Castells e Borja (1997):

- A inclusão social por meio de programas sociais integrados, considerada elemento essencial para garantir o aumento de produtividade urbana;
- A construção de parcerias público-privadas a partir de um sentimento de crise generalizado que, por sua vez, estimularia a elaboração e a implementação de estratégias consensuais de revitalização;
- A flexibilidade de divisões de tarefas no arcabouço do federalismo. A cidade empreendedora deveria estar preparada para assumir novas responsabilidades dentro do pacto federativo e do marco institucional, em consideração à crescente fragilidade do Estado-nacional;
- O poder aglutinador dos planos e projetos estratégicos.

Para estes, a globalização e a abertura de mercados teriam deixado desacreditados as complexas e detalhadas estruturas de regulação e os seus planos diretores. Os planos devem ser considerados um elo entre os projetos ou, alternativamente, um meio de comunicação entre os principais atores envolvidos.

Posta nestes termos, a governança beneficia as formas de organização regional que não partam dos municípios, identificando-as com gerenciamento e controle não adequados à atuação de governantes motivados como atores públicos, público-privados, de gestão privada e social das transformações urbanas.



Indo ao ponto de partida, verifica-se que a governança surgiu como um modelo político de planejamento, especialmente em áreas metropolitanas, voltado à consecução de políticas estratégicas de âmbito regional. Definido o padrão de cidades-região e, dada ênfase nos atores políticos municipais, resulta um modelo incompleto para o local, independentemente da participação de atores públicos no planejamento regional do conjunto das cidades-região e dos diferentes sistemas de cidades.

Dado o viés municipalista do modelo de governança, é possível distinguir, na área metropolitana de São Paulo, iniciativas isoladas de governos municipais visando à governança que não chegam sequer à organização de cidades-região. A essas iniciativas dá-se o nome de governança local, contraposta à governança propriamente dita, concebida como organização regional.

## 5 A governança local na cidade e na área metropolitana de São Paulo: aspectos de fragmentação territorial e deficiência da organização regional diante da competitividade dos centros urbanos

A cidade de São Paulo é uma cidade mundial e, ao mesmo tempo, uma metrópole global. Enquanto cidade mundial constitui-se em:

[...] centro de poder político, tanto nacional como internacional e de organizações relacionadas ao governo; centro de comércio nacional e internacional e de todas as espécies de atividade econômica, atuando como entrepostos para seus países e talvez para países vizinhos também [...] (HALL, 1966, p. 7).

As cidades mundiais caracterizam-se pela predominância do setor financeiro e de serviços. Elas são fechadamente interconectadas com as demais através das comunicações e das finanças, e estas regiões constituem um sistema mundial amplo de controle da expansão de mercado [...] (FRIEDMAN; WOLFF, 1982, p. 319).

Nas últimas décadas, a cidade de São Paulo e sua área metropolitana participam da rede de cidades globais, termo que designa as cidades mundiais que constituem locais estratégicos na economia global. São Paulo não se inclui entre as maiores cidades globais, como Nova York, Londres, Tóquio e Frankfurt. Pela posição que ocupa na economia de mercado global, a capital paulista enquadraria-se na categoria de Xangai, na China; Mumbai, na Índia, e Johannesburgo, na África do Sul (VOLKSWAGEN FOUNDATION, 2002).

O termo cidade global atribuído à São Paulo designa diversos sistemas de cidades integradas no complexo regional, tendo a cidade como centro metropolitano. Enquadra-se nas definições correntes de cidades globais como segue:

[...] por sua concentração e funções de comando, alto nível de empresas de produção de serviços voltadas para o mercado mundial; são em geral cidades com alto nível de internacionalização na sua economia e na sua estrutura social. [...] Assim, são tanto centros de produção e inovação como abrigam mercados [...] (SASSEN, 1998, 34-36).

As cidades globais possuem performance econômica e financeira no sistema global de fluxos de informação e estão integradas à rede de cidades de acordo com sua ca-

pacidade de troca de informações, de atividades e funções no sistema mundial de cidades [...] (CASTELLS, 1989, p. 344).

A cidade de São Paulo, por sua magnitude social e diversidade econômica, compreende um conjunto múltiplo de centros urbanos internos ao município, além dos centros urbanos dos demais municípios da área metropolitana. No âmbito exclusivo do município de São Paulo, a competitividade pela centralidade por meio de programas de requalificação urbana, como requisito de participação na rede de desenvolvimento da economia de mercado globalizada, vem suscitando que governos apliquem preceitos de governança.

A governança é identificada aqui com a instância local, no que se refere às iniciativas do município de São Paulo, desvinculadas de instâncias regionais de gestão político-territorial e urbana que possibilitam estratégias de blocos geopolíticos mundiais.

As manifestações de governança local na cidade de São Paulo estão associadas às políticas de centralidade por meio de intervenções urbanísticas promovidas pelo governo municipal.

Os centros urbanos internos ao município nos quais se fortalecem as atividades econômicas do setor terciário conferem sua participação na economia globalizada de mercado, levando a políticas de reforço e geração de atividades terciárias. Centros urbanos competem no fortalecimento de suas centralidades como requisito de desenvolvimento e inserção econômica global.

Se na transição do milênio as experiências de requalificação de áreas centrais passaram a ser criticadas quanto aos aspectos de exclusão social, na atualidade têm-se voltado à reversão desses efeitos fazendo uso de recursos de governança por meio das intervenções públicas, público-privadas e privadas e da participação dos atores sociais.

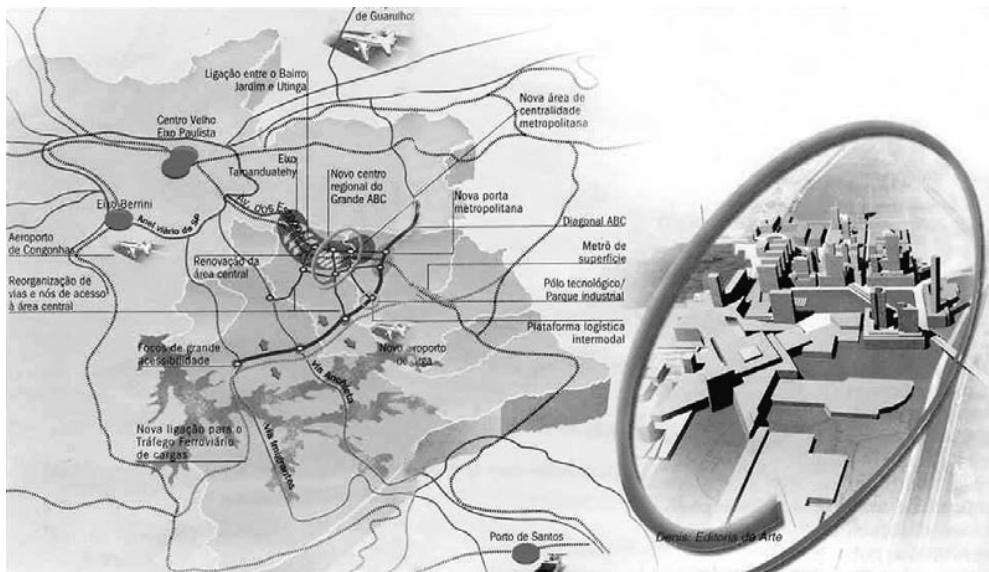
A despeito desses avanços, propõe-se investigar os efeitos da governança sobre a dispersão urbana e a fragmentação territorial, consideradas contraditórias à lógica regional, visto que as políticas de governos municipais, em particular as de requalificação de áreas centrais, não são articuladas no plano regional.

O planejamento estratégico das cidades, por sua vez, reforça essa tendência de tratar as áreas de intervenções urbanísticas de forma desvinculada do contexto regional, ainda que possam aglutinar-se em princípios de organização de cidades-região (Ilustração 4).

Considerada a competitividade entre os diversos centros urbanos no que se refere à participação no sistema econômico globalizado, a requalificação de áreas centrais vem-se reproduzindo na disseminação e pulverização de políticas de centralidade, o que, no conjunto, não se caracteriza como planejamento estratégico da cidade, mas como competição entre lugares de centralidades por melhorias urbanas para o desenvolvimento.

Os centros urbanos em que se fortalecem as atividades econômicas do setor terciário conferem às cidades sua participação na economia de mercado globalizada. O reforço da geração de atividades terciárias promove centralidades novas e a reestruturação do sistema de centros urbanos consolidados nas sociedades urbano-industriais. Cidades e centros urbanos de uma mesma cidade competem no fortalecimento de suas centralidades como requisito de desenvolvimento e inserção econômica global.

O processo de geração de centralidades tende à multiplicação e dispersão de centros urbanos sem a correspondente gestão dos sistemas regionais, considerando-se as relações de complementaridade e especialidade entre os centros urbanos. Fortalece a fragmentação política e territorial e perde em relação a possíveis políticas estratégicas de competitividade global como as de infra-estrutura urbana.



**Ilustração 4: Corredor metropolitano do Rio Tamanduateí: centralidade em vez de periferia do Grande ABC na região metropolitana de São Paulo. Destaque para a Cidade Pirelli, em área remanescente da desativação da indústria**

Fonte: Revista Livre Mercado (1999).

## 6 Considerações sobre a governança regional

O movimento de fortalecimento da governança local na área metropolitana de São Paulo difere das experiências similares realizadas em países de diferentes blocos geopolíticos mundiais.

As políticas de regionalização têm sido oportunidades para alavancar novas organizações (sub-)regionais [...] A amplitude da escala espacial-econômica faz da FUR uma base lógica para a política urbana do presente. Direção eficiente e estruturas de gestão fortalecem a posição competitiva metropolitana no contexto internacional. Os escopos de cooperação intra-regional, da coordenação e eficiência internas da administração e apresentação externa tornam-se importantes vantagens locacionais [...] (KNAP, 2002, p. 117).

A idéia de cidade-região aplicada à cidade de São Paulo representa um espaço multirregionalizado que, associado a novos instrumentos de gestão regional, poderia levar à integração territorial em formas de cooperação e estruturas em rede, como uma espécie de moderador ou coordenador de novas práticas de gestão regional.

As falhas nas “regiões” estão comprometendo seriamente a estabilidade de nação para competir nos mercados globais, [...] o que requer o necessário relacionamento entre dinamismo econômico e a escala regional, em examinar as complexas conexões entre os fatores sócio-econômicos, políticos e culturais que vêm juntos a produzir “regiões”. Nenhuma atenção foi dada à definição das bases geográficas das regiões [...] (KNAP, 2002, p. 119).

Conceitos como o de “capacidade institucional” (HEALY apud KNAP, 2002) ou o de “capaci-

dade organizacional” (BERG apud KNAP, 2002) referem-se às iniciativas de governança regional, visando criar novas conexões, que reconfigurem o governo das comunidades e sua concentração em torno de programas setoriais, que recomponham as relações entre estado, região, esfera econômica e a sociedade civil.

A capacidade organizacional pode ser definida como aquela que logra envolver todos os relevantes representantes políticos para gerar novas idéias coletivas e políticas que possam dar apoio ao desenvolvimento sustentado de áreas metropolitanas. São diferenciados sete pilares que juntos são responsáveis pela capacidade de organização regional:

- A composição da estrutura institucional formal e o papel dos vários atores públicos;
- Redes estratégicas entre atores públicos, entre atores públicos e privados, entre atores privados com o sentido de enfrentar problemas específicos das regiões urbanas funcionais (as chamadas FURs);
- Lideranças das pessoas-chave e/ou organizações para utilizar o potencial das redes e dirigir os esforços das partes envolvidas;
- Condições espaciais e econômicas devem integrar atores e se converterem em importante incentivo de colaboração, embora o efeito oposto também possa ser possível;
- A visão de desenvolvimento da cidade-região, produzindo estratégias e objetivos concretos;
- Apoio político e financeiro para atrair colaborações positivas no nível local;
- Apoio na sociedade daqueles diretamente envolvidos ou interessados, notadamente da população regional e de segmentos específicos de mercado (KNAP, 2002).

A cooperação e coordenação regional dependem de contextos específicos, dadas as diferentes

estruturas político-administrativas de cada país, do quanto centralizado for o poder público e dependente de políticas nacionais, do grau de autonomia dos estados federados e da força do poder local, e em específico, da constelação de poder e atores, estruturas de interesse e potencial para comprometer políticas regionais sob dadas circunstâncias.

Se o risco da falta de governabilidade é estrutural em relação ao sistema econômico globalizado, dado o peso das decisões e do capital empresarial privado internacional no destino das cidades, esperar que a implementação da governança local seja suficiente representa ignorar as condições da grande maioria dos municípios da área metropolitana de São Paulo. A reduzida capacidade orçamentária, o endividamento e a dependência de outros níveis de governo, em particular o federal, limitam a ação pública municipal no enfrentamento dos problemas urbanos.

As possíveis estratégias de desenvolvimento econômico e social deverão se deparar com a dificuldade de superar a insuficiência financeira das metrópoles brasileiras. Em franco contraste com os problemas que enfrentam, as grandes cidades dispõem de recursos muito limitados. Isto conduz a um paradoxo: elas são mais dependentes da ajuda estadual e federal para atender às suas responsabilidades do que as cidades de menor porte [...] (REZENDE, 2000, p. 3-4).

Como as metrópoles detêm uma parcela expressiva do Produto Interno Bruto (PIB), da população e dos eleitores dos respectivos estados, a competição entre prefeitos e governadores, por maior influência no espaço metropolitano, costuma ser acirrada. A predominância depende de quem estiver, no mesmo momento, alinhado com o governo federal.



A busca de recursos dos organismos internos e externos de fomento pelos governos municipais surge como uma possibilidade estrutural do sistema de mercado, que os leva a atuar isoladamente da agregação regional. Assim, justifica-se a disputa por centralidade, para atrair recursos financeiros que permitam carrear investimentos urbanos para esses municípios, considerada sua incapacidade em arcar com os custos de urbanização e com o crescimento da cidade informal, o que, indiretamente, resulta numa tentativa de fortalecimento da autonomia municipal.

Esses aspectos de independência e autonomia municipal se reproduzem, por sua vez, no descolamento das políticas urbanas e regionais. No reverso, representam a fragmentação territorial da região e a falta de governança regional.

A governança regional, a exemplo das políticas de requalificação de áreas centrais e do planejamento estratégico de cidades, requer transformações estruturais de gestão pública regional, que atribuem novos papéis ao poder público dos diferentes níveis federativos em sua interface com a participação social e empresarial privada, possibilitando novos instrumentos públicos, público-privados e privados.

## **Centralities and governance in the metropolitan area of São Paulo: regionalism dilemmas facing the tertiary sector development in the cities**

This paper discusses the restructuring of central urban areas in the recent process of the third sector development in the metropolitan area in the city of São Paulo, aiming to investigate the influences of the local government policies, of the cities competitiveness and also of the “new

regionalism” on the so called urban dispersion, which seeks to characterize the territorial and political fragmentation process between governments and cities and their meaning to the local and regional governance. Considering local governance, this paper proposes to rescue some important references of the contemporary urbanism, including the postmodern urbanism, the strategic planning of cities and the new regionalism. On the other hand, concerning the regional governance that involves several government and cities levels, it intends to investigate the strategic roles of regional politics on the development of central areas and the global competitiveness of the whole metropolitan area.

**Key words:** Centralities. Global competitiveness. Governance. New regionalism.

## **Referências**

- ARANTES, O. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 11-74.
- CASTELLS, M. *The informational city*. Information, technology, economic restructuring and the urban-regional process. 1. ed. Oxford: Blackwell, 1989.
- CASTELLS, M.; BORJA, J. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. 1. ed. Madrid: Taurus, 1997.
- EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO. *Plano metropolitano da Grande São Paulo 1993-2010: proposta*. São Paulo: EMPLASA, 1994.
- FRIEDMAN, J.; WOLFF, G. World city formation: an agenda for research and action. *International Journal of Urban and Regional Research*, Oxford, v. 6, n. 3, p. 309-344, 1982.
- HALL, P. *Les villes mondiales*. L'univers des connaissances. 1. ed. Paris: Hachette, 1966. v. 4.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. 1. ed. São Paulo: Loyola, 1992.

- KLINK, J. J. *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no grande ABC Paulista*. 1. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- KNAP, W. Regional governance in functional urban regions, reintroduction of an old question, in economic performance of the European regions: GEMACA. *Les Cahiers de L'iaurif*, Paris, n. 135, p. 115-124, 2002.
- REVISTA LIVRE MERCADO, Santo André, p. 10-11, maio 1999.
- REZENDE, F. As cidades na economia global. *Indicadores Dieese*, São Paulo, v. 9, n. 76, p. 3-4, 2000. Disponível: <<http://publicacoes.fundap.sp.gov.br/IndicadoresDiesp/download/ind76.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2005.

SASSEN, S. *As cidades na economia mundial*. 1. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SCOTT, A. J. et al. Cidades: regiões globais. *Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, São Paulo, ano 17, n. 41, p. 11-25, 2001.

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (Org). *Plano diretor estratégico do município de São Paulo 2002-2012*. São Paulo: SENAC, 2004.

VOLKSWAGEN FOUNDATION. *Programme on global structures and gove*. 1. ed. Berlin: Volkswagen Foundation, 2002.

recebido em: 16 jun. 2005 / aprovado em: 31 ago. 2005

Para referenciar este texto:

PUCHALA, R. Centralidades e governança na área metropolitana de São Paulo: dilemas do regionalismo diante do desenvolvimento terciário nas cidades. *Exacta*, São Paulo, v. 3, p. 49-61, 2005.