

GESTÃO TERRITORIAL: METRÓPOLES EM FOCO

TERRITORIAL MANAGEMENT: METROPOLIS IN FOCUS

SINDELY ALCHORNE

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
sindely@ig.com.br

RESUMO. O Brasil é o maior país da América do Sul e da região da América Latina, sendo o quinto maior do mundo, com 8.514.877 km², com uma população com mais de 200 milhões de habitantes. Atualmente, existem 35 Regiões Metropolitanas, que abrangem 84 milhões de pessoas, correspondendo a 42% da população do Brasil. O presente estudo, fruto da pesquisa de doutoramento, se debruça na análise de gestão de políticas territoriais, em especial as metrópoles, tendo como foco de atenção as duas maiores cidades brasileiras: São Paulo e Rio de Janeiro - dada suas complexidades, acirramento de desigualdades e pobreza, somada ao conjunto de violências latentes, segregação espacial, exclusão social e miséria.

PALAVRAS-CHAVE. GESTÃO TERRITORIAL, METRÓPOLES, SÃO PAULO, RIO DE JANEIRO.

ABSTRACT. Brazil is the largest country in South America and the Latin American region, being the fifth largest in the world, with 8.514.877 km² with a population of over 200 million in habitants. Currently, there are 35 metropolitan areas, covering 84 million people, accounting for 42% of Brazil's population. This study was a result of doctoral research, focuses on the analysis of territorial management policies, especially the metropolis, with the focus of two major Brazilian cities: São Paulo and Rio de Janeiro - given its complexities, worsening inequalities and poverty, coupled with the set of latent violence, spatial segregation, social exclusion and poverty.

KEYWORDS. LAND MANAGEMENT, METROPOLISES, SÃO PAULO, RIO DE JANEIRO.

APRESENTAÇÃO

*Houve tempo em que a cidade tinha pêlo na axila
E em que os parques usavam cinto de castidade
As gaivotas do Pharoux não contavam em absoluto
Com a posterior invenção dos kamikazes
De resto, a metrópole era inexpugnável
Com Joãozinho da Lapa e Ataliba de Lara.*

Vinicius de Moraes

Nas metrópoles brasileiras enfrentam-se desafios em que ao mesmo tempo, mantêm e aumentam as desigualdades sociais, sendo multiplicadas as questões de saneamento ambiental, moradia, pavimentação, necessidades sociais - drama das políticas públicas nas grandes cidades, que concentram uma produção simultânea de desemprego econômico e desigualdade social, de riqueza e miséria, de sofisticação tecnológica e degradação ambiental.

As metrópoles estão no centro dos dilemas políticos, sociais e econômicos, com suas sequelas: imobilização territorial, segmentação territorial, pressão pela ocupação das áreas mais centrais, construções ilegais ou irregulares, violência, tráfico de drogas, pobreza, desigualdade, urbanização

difusa - reflexos de espaços multifacetados de inclusão e exclusão social, na medida em que permitem o acesso da população aos direitos sociais e, paradoxalmente ainda que entrelaçadas, as distancia pela desigualdade, pobreza, urbanização acelerada com ocupações desordenadas e sem infraestrutura mínima para a sobrevivência dessa mesma população.

O que fazer com os bairros ilegais e violentos? Como enfrentar o mercado imobiliário especulativo e excludente garantindo o direito à cidade para todos? Quando remover ou quando e como consolidar as ocupações ilegais? Como assegurar direitos universais e não privilégios para poucos? Qual o espaço que existe para o planejamento territorial, com participação social? Até quando será possível conciliar o processo de democratização com a manutenção de tamanhas e gigantescas disparidades sociais?

Deve-se considerar as particularidades e peculiaridades de uma gestão em metrópoles com o superlativo de demandas, possibilidades, facilidades, entraves, desafios e angústias que lhe são afetas, na medida em que viver em metrópoles facilita e dificulta o acesso aos serviços.

Há a necessidade latente de repensar a gestão no sentido de levar em consideração as diferenças, funções, tamanhos e complexidades de metrópoles, pois nenhum marco para governar metrópoles foi produzido até agora pelo processo de redemocratização/descentralização da gestão pública. A distribuição federal de recursos aos municípios não prevê verbas específicas para metrópoles.

O artigo 18 da Constituição Federal determina a autonomia dos municípios, o que não assegura, contudo, autonomia financeira e decisiva, ou seja, *“O fortalecimento institucional e financeiro do município não significa que sua autonomia lhe permita contrarressar políticas públicas de alcance regional, nacional ou internacional (...) afinal, os governos centrais controlam as políticas macroeconômicas, o que inclui a definição das políticas monetárias, cambial e a maior parte da política fiscal (cerca de 60% dos gastos públicos são efetuados pela União).”* (SANTOS, 2010, p. 104).

Muitas dessas questões são fruto de estudos, a partir de análises em andamento realizadas pelo Núcleo Integrado de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social – NIEPSAS, do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. O Núcleo espera com estas e com outras pesquisas contribuir para a gestão e para o efetivo controle social e democrático.

O NIEPSAS – Núcleo Integrado de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social, instalado na PUC-Rio em 2013, conta com a assessoria do NEPSAS - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social da PUC-SP. Seus objetivos se mesclam na busca de realização de pesquisas, estudos, análises, reflexões que incidam diretamente na execução, gestão e controle da proteção social pública.

Tendo em vista o avanço das políticas sociais a partir da Constituição Federal de 1988, bem como o processo de municipalização e descentralização de serviços, o NIEPSAS se destina a analisar questões sobre a seguridade social, entendida como um campo, em metamorfose, de luta e de formação de consciência crítica, que requer competência política, teórica e técnica, para o entendimento de suas múltiplas expressões.

SUAS (SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL): SÃO PAULO E RIO DE JANEIRO

Até a década de 1960 o país contava apenas com duas cidades com mais de um milhão de pessoas: São Paulo e Rio de Janeiro, que são as duas maiores metrópoles do Brasil, com suas peculiaridades: migração, ocupação desordenada, oferta incipiente de infraestrutura nas comunidades, vulnerabilidades e riscos sociais aguçados, violência, crescimento urbano, aumento de favelas, aumento do número de usuários do crack, entre outras.

As duas capitais somam em torno de 18 milhões de pessoas, ou seja, abrigam aproximadamente 11% da população brasileira e uma parte extremamente significativa do PIB (663 bilhões), contudo não há nenhuma diferença no trato de municípios, prevista pela Constituição Federal, nem pela demografia nem pelo nível de complexidade e desenvolvimento dos mesmos.

Na visão de Paul Singer (2002, p. 122,123) as grandes cidades permaneceram durante muito tempo como centro de desenvolvimento econômico. Atualmente, contudo, tornaram-se o epicentro da crise. “Muitas deixaram de crescer e a pobreza brasileira – a população que vive (ou vegeta?) abaixo da linha da pobreza – está se aglomerando nelas.”

A pesquisa de doutorado debruçou-se no resgate da gestão da política de assistência social em duas metrópoles: Rio de Janeiro e São Paulo, com foco nos Planos Municipais de Assistência Social e Relatórios de Gestão, numa busca de compreensão do acompanhamento/influência das determinações/orientações nacionais, acopladas às complexidades inerentes a metrópoles, somadas ao fato de a primeira ter sido capital federal e a outra, a “capital financeira” do país.

Um dado interessante apontado na Política Nacional de Assistência Social - PNAS/04 diz respeito aos extremos, ou seja, 20% da população brasileira reside em metrópoles (apenas 15 cidades) e 20% em pequenos municípios. Além disso, faz uma análise da situação brasileira nos aspectos demográficos; situação da família e indivíduos (que vem passando por profundas transformações); trabalho de crianças e adolescentes; gravidez na adolescência; idosos (muitos ainda trabalham e 30,4% desempenham um papel importante para a manutenção da família); pessoas com deficiência; investimento da assistência social na esfera pública.

Tais questões são afloradas em metrópoles, especialmente, São Paulo e Rio de Janeiro, onde se desenvolvem e transitam decisões financeiras, mercadológicas e tecnológicas - que concentram mais da metade da população brasileira e índices alarmantes de concentração de pobres, multiplicação de favelas, loteamentos clandestinos e invasões.

A estrutura das grandes cidades brasileiras e o seu perfil segmentado e segregado é tributária dos processos sociais de acesso a bens e serviços. Apesar das marcas e heranças de um passado colonial patrimonialista, escravista e profundamente excludente, a estrutura desses centros está marcada pela lógica de coordenação das ações sociais e econômicas.

As duas capitais situam-se em uma das áreas mais ricas do país, ambas com base econômica e maiores indicadores sociais. Há problemas fundamentais na gestão de metrópoles, como, por exemplo, descentralizar os serviços e coordenar a prestação desses serviços de forma centralizada em uma única Secretaria.

(...) se enfrentar a questão social é uma necessidade simultaneamente social e econômica, além de um imperativo moral, por que então pouco tem sido feito? **Por que a questão**

metropolitana tem sofrido de uma ameaçadora orfandade política? Até quando será possível conciliar o processo de democratização com a manutenção de tamanhas e gigantescas disparidades sociais? (...) As metrópoles estão hoje, portanto, no coração dos dilemas da nação brasileira. Em seu solo estão dramatizados e concentrados os efeitos da disjunção entre nação, economia e sociedade inerentes à nossa condição histórica de periferia da expansão capitalista, acelerados pela subordinação à globalização hegemônica pelo capital financeiro. (RIBEIRO et al, 2010, p. 44,45, grifo meu)

Há perguntas eminentes: o contexto das metrópoles favorece ou dificulta as mudanças necessárias na política de assistência social? E com relação à gestão de metrópoles, que desafios estão postos? Como equacioná-los? A gestão em metrópoles pode levar em consideração os mesmos parâmetros utilizados em municípios de pequeno porte?

Antecipo que os critérios não podem ser os mesmos para cidades de pequeno porte e metrópoles, ainda que esta tenha sido a regra geral. Por isso a necessidade e urgência das reflexões que aqui proponho, uma vez que:

(...) as regiões metropolitanas se tornaram o *loci* mais notáveis de segregação espacial, exclusão social e miséria. Pode-se mesmo dizer que, em função dos fenômenos como desemprego em massa, exclusão social crescente e violência urbana, **a questão social no Brasil de hoje é, acima de tudo, uma questão metropolitana.** (GOUVÊA, 2005, p. 19, grifo meu)

São Paulo é a maior metrópole brasileira, com mais de 11 milhões de habitantes, dividida em 96 Distritos, 31 Subprefeituras e 5 Coordenadorias de Assistência Social. Essa cidade reúne a maior rede de assistência social da América Latina, com serviços executados com mais de 1000 organizações sociais parceiras. É a cidade latino-americana com maior índice de tecnologia de ponta e, paradoxalmente, com um grande contingente de analfabetos, excluídos e desempregados. Talvez, seja essa uma das cidades que revele com mais clareza os dois “brasis”. É uma capital para os negócios e um péssimo exemplo de qualidade de vida; portanto, uma cidade de contrastes.

Já a cidade do Rio de Janeiro, classificada como grande metrópole, situa-se no plano mundial entre as vinte cidades mais populosas, com 6.320.446 habitantes. No âmbito da América Latina é a terceira maior cidade e a quarta maior concentração metropolitana, depois das cidades do México, São Paulo e Buenos Aires.

Da população total do município, cerca de 20% residem em favelas, 10% em loteamentos irregulares e 10% em conjuntos habitacionais com precária infraestrutura e saneamento básico, os quais coexistem lado a lado com outras parcelas da população que usufruem espaços privilegiados para moradia. Registra-se, ainda, a existência de 1.033 Favelas e 955 loteamentos (assentamentos irregulares) em todo território carioca.

A assistência social nessas cidades, enquanto instância institucionalizada, mesclou entre as nomenclaturas: serviço social, bem-estar social, desenvolvimento social e assistência social, numa indefinição de ações específicas da área e no desenvolver das mesmas, abarcando ações de turismo, engenharia e educação – numa falsa visão que percebia o órgão como sendo a “prefeitura dos pobres”.

Ribeiro *et al.* (2010: 08, 09) defendem a ideia de que não existe nenhum critério para orientar as regiões metropolitanas, delimitar suas fronteiras e muito menos governança urbana que leve em consideração as diferenças, funções, tamanhos e complexidades de metrópoles. E evidenciam que nenhum dos problemas das áreas metropolitanas pode ser resolvido em escala municipal, defendendo que o avanço democrático do Brasil exige colocar no centro da agenda social a questão metropolitana. Trazem como resultado o indicativo da

(...) necessidade das intervenções governamentais nas metrópoles buscarem a **articulação entre os objetivos da assistência social e transferência de renda aos grupos mais vulneráveis e os de reconstrução social, habitacional e urbanística dos territórios**, isto é, intervenções orientadas pelos princípios e instrumentos da reforma urbana. Trata-se de tomar o **território como elemento de articulação das ações** governamentais que visam a construir o sistema de proteção social e quebrar os mecanismos de reprodução das desigualdades e da pobreza (RIBEIRO *et al.*, 2010, p. 46, grifo meu).

Creio que tais preocupações perpassam a gestão da política de assistência social em metrópoles e são agudizadas frente ao público e as demandas sobre as quais se pretende debruçar. Além do desafio de dar voz aos que nunca a tiveram, incentivando o surgimento de interesses sociais, como uma tarefa extremamente difícil, mas altamente transformadora.

O que reforço é a necessidade da implantação de uma estrutura administrativa que considere as peculiaridades da gestão em metrópoles, que dê conta dessas diferenças e complexidades na e para a gestão pública da política de assistência social, posto que: “(...) *a dinâmica da vida em uma metrópole possui um ritmo diferenciado, que interfere nas conexões com o próprio espaço urbano, de definição de acessibilidade intra-urbana. O tempo e os recursos financeiros que se gasta em deslocamentos para o acesso aos serviços, às várias dimensões relacionais faz toda a diferença na organização das populações residentes em áreas metropolitanas.*” (KOGA, 2009, p. 50)

Conforme a Política Nacional de Assistência Social, os municípios são divididos por porte e as metrópoles identificadas como as cidades com mais de 900 mil habitantes. A mesma PNAS assinala que: “Essas nuances demográficas apontam a necessidade de os Centros de Referência de Assistência Social considerarem as dinâmicas internas de cada tipo de município, face à natureza de sua concentração populacional aliada às condições socioeconômicas”. (PNAS, 2004, p. 18)

Para Koga (2009), a PNAS/04 tem representado um esforço coletivo por uma política social mais envolvida com o chão das cidades brasileiras, associando suas diretrizes com o porte dos municípios, o que é encontrado em documentos, discursos e análises de gestores da política de assistência social em todo o país.

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS 2005 apontava a questão do protagonismo e referência das metrópoles e sublinhava a necessidade de levar “em conta as demandas específicas de regiões metropolitanas”, já que “(...) a Constituição de 1988 agregou novas responsabilidades aos estados, dentre as quais destaca-se a coordenação da gestão pública nos espaços regionais, tais como as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e as microrregiões. (NOB, 2005, p. 98)

Causa-me surpresa, no entanto, quando em 2012 a partir da reformulação da referida NOB não aparecem as palavras metrópole ou metropolitana, nem algo similar. Tal NOB/12 determina

quatro níveis de gestão do SUAS: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sem especificar o trato de megamunicípios e/ou municípios de pequeno porte, o que defendo como essencial já que os municípios apresentam uma multiplicidade de características e especificidades: população, urbanização, riqueza, pobreza, desigualdade, cultura, história, influência regional.

Essa grande diversidade aponta a necessidade de revisão de competências, já que a Constituição Federal de 1988 não distinguiu os municípios em nenhuma variável. Suas competências administrativas, legislativas e tributárias são exatamente as mesmas, independente do perfil demográfico e/ou dos níveis de desenvolvimento econômico e social.

Como já sinalizado, as duas maiores metrópoles brasileiras - São Paulo e Rio de Janeiro - sofrem os embates da falta dessa estrutura administrativa que leve em conta seu diferencial enquanto metrópole, o que sublinho como essencial.

As favelas em São Paulo, por exemplo, apresentam maior precariedade quanto ao tipo de terreno ocupado e a maior afastamento das áreas mais centrais da região metropolitana (...). Já na região metropolitana do Rio de Janeiro o regime urbano permitiu acomodação dos conflitos potenciais decorrentes dos efeitos da segmentação sócio territorial pela configuração de um modelo de proximidade das favelas com os bairros que concentram as moradias dos segmentos superiores da estrutura social. (RIBEIRO et al, 2010, p. 35)

A cobertura de serviços em ambas as cidades, como demonstrado no quadro 01, é desproporcional ao número de habitantes. Tal desproporção é ainda mais alarmante em São Paulo, que apresenta o dobro de demandas. O que não significa que a cidade do Rio de Janeiro apresente excelentes condições de atendimento ao público usuário da assistência social, a diferença é que o número de atendimentos em comparação à cidade de São Paulo é menor.

QUADRO 01 - Dados de São Paulo e do Rio de Janeiro

DADOS	SÃO PAULO	RIO DE JANEIRO
Área total	1.522,99	1.182,30
Bairros/Distritos	96	160
Setores Censitários	18.230	10.504
Região Metropolitana	20.775,117	11.835.708
PIB	443 bilhões	190 bilhões
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	0,85	0,84
População	11.253.503	6.320.446
População com renda per capita abaixo de R\$ 70,00	338.615	165.666
Média pessoa por domicílio	3,14	2,93
BPC – Benefício de Prestação Continuada (idosos/PCD)	184.061	95.328
Bolsa Família	286.642	229.436
Famílias cadastradas	729.987	430.532
IGDM - Índice de Gestão Descentralizado Municipal	0,76	0,74
Subprefeituras	31	05
CAS – Coordenadoria de Assistência Social	05	10
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social	49	47
CREAS – Centro de Referência Especializados de Assistência Social	26	14

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados in: MDS, Relatório de Informações Sociais, disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>, acessado em outubro de 2013, Censo IBGE/2010 e sites das prefeituras de SP e RJ.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em seus 10 anos de deliberação, vem provocando um intenso reordenamento da política de assistência social em todo o país. Mas há a necessidade de sublinhar as diferenças entre os municípios, em especial, a gestão do SUAS em metrópoles.

BREVES CONSIDERAÇÕES

As duas realidades pesquisadas demonstram avanços na política de assistência social no país e, resguardando as devidas especificidades, as duas metrópoles possuem similitudes em relação à política de assistência social e tomam como base as referências nacionais. Preservam, todavia, as especificidades de cada realidade. Esse estudo objetivou conhecer e analisar similitudes, particularidades, peculiaridades e limites da gestão em metrópoles. Reafirmo que os critérios não podem ser os mesmos para cidades de pequeno porte e metrópoles.

Busquei demonstrar que as mudanças em curso na política de assistência social são muitas, e cada uma delas traz consigo vários desafios, aflorados em metrópoles. Destaco como principal novidade/mudança a implantação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social efetivamente na totalidade de municípios brasileiros. Portanto, urge saber que impactos estão tendo essas ações, quais os significados nessa Política, como tem se dado a gestão da política de assistência social em metrópoles face aos gigantismos que lhes são peculiares.

Concluo reafirmando que há, sobretudo, a necessidade alarmante de diferenciar a gestão da política pública de assistência social em metrópole, como demonstrado ao longo deste artigo. Os formatos da gestão da política de assistência social em metrópoles carecem de resposta, ou melhor, respostas, que precisam ser construídas no coletivo.

REFERÊNCIAS

- ALCHORNE, Sindely. *Das Políticas Nacionais aos Planos Municipais: avanço da política pública de assistência social em metrópoles – estudo das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo*. Tese de Doutorado em Serviço Social, PUC/SP, 2012.
- BRASIL/MDS. *Política Nacional de Assistência Social*, 2004.
- BRASIL/MDS. *Norma Operacional Básica de Assistência Social do SUAS – Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS*, 2005.
- GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2005.
- KOGA, Dirce. *O território para além das medidas e conceitos: a efetivação na política de assistência social*. In: Koga, Ganév e Fávero (orgs). *Cidades e questões sociais*. São Paulo, Terracota, 2009.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & KOSLINSKI, Mariane Campelo. *Metropolização e Desigualdades de Oportunidades Educativas*. IPPUR/UFRJ, 32º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Anais de Congresso, 2008. <http://www.lcqribeiro.pro.br/publicacoes-2/>
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz et all. *As Metrópoles e a Questão Social Brasileira*. Observatório das Metrópoles, RJ, Ed. Revan, Fase, 2010.
- ROLNIK, Raquel & SOMEKH, Nadia. *Governar as Metrópoles: dilemas da recentralização*. São Paulo em Perspectiva, 14(4), 2000.
- SANTOS, Angela Moulin S. Penalva (et all). *Rio de Janeiro: um olhar socioespacial*. Rio de Janeiro, Gramma, 2010.

- SINGER, Paul. *Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras*. In: CACCIA-BAVA, Silvio (Org.). *Os Desafios da Gestão Municipal Democrática*. São Paulo, Editora Cortez, 2ª Edição, 2002.
- SPOSATI, Aldaíza. *Vida Urbana e Gestão da Pobreza*. Cortez, 1988.