

OECD Territorial Reviews
Competitive Cities in the Global Economy

Summary in Portuguese

Avaliações Territoriais da OCDE
Cidades Competitivas na Economia Mundial

Sumário em Português

O paradoxo urbano: um desafio para a economia e a sustentabilidade nacionais e mundiais

A aceleração da urbanização reforçou o peso das grandes cidades ou das regiões metropolitanas. Hoje, mais da metade da população dos países da OCDE (53%) mora em regiões essencialmente urbanas. A OCDE abrange 78 metrorregiões com 1,5 milhão de habitantes ou mais, que tendem a concentrar uma parte importante das suas atividades econômicas nacionais. Por exemplo, Budapeste, Seul, Copenhague, Dublin, Helsinque, Randstad-Holanda e Bruxelas concentram quase a metade do seu PIB nacional, enquanto Oslo, Auckland, Praga, Estocolmo, Tóquio e Paris representam aproximadamente um terço. Mais importante, a maioria das metrorregiões da OCDE tem um PIB *per capita* superior à média nacional (66 em 78 metrorregiões) e uma produtividade do trabalho superior (65 em 78 metro-regiões), e muitos deles tendem a crescer em ritmo mais rápido que nos seus países.

Vários fatores explicam as **vantagens das grandes aglomerações**, que geram mais elevados rendimentos *per capita* e produtividade.

- **As economias das aglomerações** possibilitam que as grandes metrorregiões atraiam sedes sociais mundiais ou regionais, ofereçam um vasto elenco de escolha dos recursos e concentrem serviços e estruturas empresariais mais especializados. Essas economias das aglomerações são confirmadas pela correlação positiva entre o **tamanho e a renda**, particularmente quando concentram mais de 02% do PIB nacional.
- As metrorregiões propiciam, habitualmente, tanto **as vantagens da especialização como da diversidade**. A especialização ocupa um lugar de relevo nas atividades de alto valor agregado graças ao acesso mais fácil ao conhecimento. O modelo favorável do misto industrial das metrorregiões também depende da sua capacidade de concentrar **as atividades de P&D e a gerar inovações** (mais de 81% das patentes da OCDE são depositadas por candidatos localizados nas regiões urbanas).

- As metrorregiões tendem a ser **mais bem dotadas em capital (humano e físico)**. O nível de competências é mais elevado que a média nacional para a maioria das metrorregiões, e a estrutura demográfica é mais favorável. As metrorregiões também têm uma quantidade superior de capital físico, quando medido pelos equipamentos das empresas e a quantidade de edifícios e de infra-estruturas, e são mais bem dotadas no que diz respeito às infra-estruturas do transporte e das telecomunicações.

Porém, a capacidade de crescimento das metrorregiões não deveria ser superestimada, na medida em que as metrorregiões nem sempre são sinônimos de sucesso.

- Várias **metrorregiões permanecem aquém da média nacional**, incluindo-se Berlim (Alemanha), Fukuoka (Japão), Lille (França), Nápoles (Itália) e Pittsburg (Estados- Unidos). Além do mais, para muitas regiões, as diferenças entre os níveis de rendimento, produtividade e emprego com as médias nacionais não são tão importantes. **A capacidade inovadora das grandes cidades também pode ser super-avaliada**, já que as patentes são geralmente registradas nas grandes cidades, embora possam ter sido geradas em centros de pesquisa de outras regiões.
- As metrorregiões concentram **bolsões de desemprego** importantes e persistentes. Um terço das 78 metrorregiões tem taxas de desemprego acima da média nacional. Além do mais, as regiões urbanas são surpreendentemente caracterizadas por **taxas de atividade inferiores** aos outros tipos de região (44.3% contra 49.7% e 44.5% nas zonas intermediárias e rurais, respectivamente em 2003).
- **A exclusão e a pobreza** na maioria dos países da OCDE se tornaram fenômenos urbanos, não somente nas metrorregiões menos avançadas, como a cidade de México, mas também em cidades que enfrentaram uma importante reestruturação industrial (Rotterdam, Lille, Detroit), bem como nos subúrbios de algumas das mais ricas metrorregiões (Paris, Londres). **As desigualdades sociais e econômicas** são comuns a todas as metrorregiões. Uma porção particularmente vulnerável da população das metrorregiões é composta de **imigrantes** e seus descendentes, que tendem a se agrupar nas grandes cidades. A maioria tem competências inferiores, mas até os imigrantes qualificados acham difícil integrar as redes econômicas.
- A pobreza e a exclusão social têm um preço elevado, incluindo os altos níveis de **criminalidade** (em média 30% mais alta nas áreas urbanas do que a nível nacional) e uma forte **polarização espacial** (em dez países da OECD pesquisados, 7% a 25% da população mora numa vizinhança angustiante, representando até 10% da sua população nacional). Muitas vezes, as vizinhanças necessitadas têm menos acesso às infra-estruturas e aos serviços públicos, e são caracterizadas por níveis de investimento *per capita* inferiores aos dos vizinhos mais ricos.

De fato, as metrorregiões também têm importantes **efeitos externos negativos**.

- **Os custos de congestão** são particularmente importantes (tráfego, poluição aérea e da água, níveis de ruído e degradação das zonas verdes) nas metrorregiões que se desenvolveram rapidamente e recentemente nos países da OCDE (*e.g.*, Seul, Istambul), mas também nas maiores cidades tradicionais como Paris, Tóquio e Londres, e mesmo em algumas zonas das regiões menos povoadas como Helsinque e Estocolmo.
- **As infra-estruturas de baixa qualidade** também podem aumentar em algumas metrorregiões, em razão dos altos custos de manutenção. Isso é mais provável nas

áreas com concentrações de habitações sociais, ou em áreas em que as atividades econômicas são associadas ao ruído e a outros efeitos ambientais indesejados.

- As mega-cidades podem se caracterizar por *deseconomias de aglomeração*. Maior significa mais rico até um certo limiar (aproximadamente sete milhões), ou seja a correlação entre o tamanho e a renda da metrorregião torna-se negativa (Seul, Cidade do México, Istambul e Tóquio).

O papel crescente das grandes cidades: que deveriam fazer os formuladores de políticas?

A combinação das vantagens e dificuldades econômicas imposta pelo crescimento das metrorregiões apresenta várias *escolhas estratégicas* ou **dilemas** que vão ter de enfrentar os formuladores de políticas.

Dilema I. Excedente positivo ou negativo?

Será que as metrorregiões são responsáveis pelo crescimento econômico ou suas conseqüências? No primeiro caso, precisam ser incentivadas; no último caso, será que sua tendência em captar recursos provenientes de outras regiões provoca mais mal do que bem?

- *Não é óbvia a relação causal entre os níveis de urbanização e os rendimentos per capita*. No entanto, sendo áreas de considerável diversidade interna, as metrorregiões têm mais chances de se tornar locais de inovação que as zonas menores, mais especializadas ou menos pluralistas.
- *O impacto das metrorregiões em outras partes do país também não está claro*. Embora as riquezas e economias de escala geradas numa metrorregião tenham mais probabilidades de deslizar em vasta escala territorial, as metrorregiões podem drenar outras áreas do seu capital (e particularmente o talento).
- *A reconciliação entre os interesses nacionais e predominantemente regionais num jogo de adição positivo* exige uma nova estratégia que vai além da dicotomia típica centro contra periferia. A experiência das políticas de contenção nos países da OCDE (Paris, Tóquio, Londres e Seul) deu resultados mitigados. As medidas mais efetivas não consistem em distribuir subsídios diretos às regiões atrasadas, ao mesmo tempo em que se ignoram as regiões com melhor desempenho, mas sim em atrair vantagens competitivas regionais diferenciadas
- *Os efeitos de sinergia poderiam ser gerados pela implementação de redes cooperativas de intercâmbio* entre as maiores cidades e as outras regiões (programas de geminação de universidades e de outras regiões, localização em dois locais dos diversos aspectos dos maiores projetos tecnológicos).

Dilema II. Que visão estratégica pública no contexto do mercado?

Requer-se uma visão estratégica para incentivar a competitividade das metrorregiões. Mas será que as autoridades públicas podem fazê-lo sem tentar um planejamento econômico substantivo direto, que não pode funcionar numa economia dinâmica, em evolução?

- ***Uma abordagem diversificada, com base no agrupamento, poderia ajudar a limitar os riscos de uma visão estratégica.*** A maior vantagem das grandes aglomerações é sua economia diversificada, que abrange vários grupos especializados. Tanto a especialização como a diversidade poderia ser aumentada através de políticas adaptadas, levando em consideração as fases de desenvolvimento dos grupos, sem sacrificar as vantagens da diversidade nas prioridades estabelecidas.
- ***É essencial elaborar um conjunto de relações e fornecer bens locais coletivos.*** As redes representam um elemento crucial para o desenvolvimento da metrorregião. As políticas deveriam almejar a elaboração de vínculos específicos por setor entre os departamentos de pesquisa da universidade e a indústria baseada na ciência ou os serviços de corretor para promover os vínculos entre empresas e a participação das PME. Outros bens coletivos, tais como o transporte e outras infra-estruturas públicas também são essenciais.
- ***Nem todas as metrorregiões tornar-se-ão líderes mundiais nas atividades high-tech.*** É preciso procurar nichos fortes e viáveis fora desse elenco. No que diz respeito à metrorregião, os formuladores de políticas tentam incentivar os novos setores para os quais há poucas evidências de um passado bem sucedido; freqüentemente, mesmo as inovações radicais são elaboradas a partir de capacidades existentes e potencial reconhecível.
- ***Envolver um vasto elenco de atores poderia ajudar a limitar os riscos numa visão estratégica.***
As autoridades públicas nas metrorregiões deveriam identificar as relações críticas entre muitos agentes que vão, provavelmente, construir o futuro desenvolvimento de um território.

Dilema III. Dinamismo econômico ou cidade para se viver?

A concentração da população, parcialmente responsável pelo dinamismo das metrorregiões, também provoca congestão, um ambiente pobre, a escassez de habitações e a formação de guetos. Há uma escolha a fazer entre o dinamismo econômico e ter uma cidade de se morar?

- ***Um ambiente atrativo também contribui para o sucesso econômico.*** Muitas vezes, é bem mais difícil e caro resolver os problemas após seu desenvolvimento de que impedi-los. É quase impossível, por exemplo, erradicar os guetos de habitações pobres quando estes já se desenvolveram, sem interromper brutalmente a vida das pessoas, criando novos problemas.
- ***Uma abordagem espacial mais sustentável melhora a qualidade de vida e a atratividade de uma cidade.*** Os exemplos dessas estratégias incluem o desenvolvimento de zonas verdes (Seul), abordagens multi-modais (Melbourne), bem como as tarifas rodoviárias ou os custos de congestão (Londres, Estocolmo, Cingapura). Estratégias de renascimento urbano, baseadas, por exemplo, no desenvolvimento de bens culturais nas áreas enfraquecidas (Glasgow, Bilbao, Cleveland e Kitakyushu), ajudam a captar populações criativas e inovadoras, a promover o turismo e a marca territorial e podem ser um componente chave na captação de FDI.
- ***A pobreza e a polarização espacial representam, provavelmente, os desafios mais difíceis*** para as metrorregiões. As abordagens acima mencionadas não resolvem todos

os problemas, já que é possível alcançar um certo nível de atratividade nas partes centrais de uma cidade, ao lado de guetos compostos dos que são socialmente excluídos. Embora o crescimento econômico de uma metrorregião dependa tanto das interdependências econômicas como da coesão social, as políticas sociais e relativas à vizinhança desfavorecida produziram resultados mitigados. A maioria das autoridades municipais e nacionais aceita alguma responsabilidade pela resolução desses problemas, mas raramente há um desejo político de consagrar os recursos adequados aos desafios enfrentados.

Dilema IV. Escala apropriada ou aproximação dos cidadãos?

A necessidade de visões estratégicas e de um planejamento infra-estrutural global nas metrorregiões sugere a necessidade de uma autoridade pública relativamente autônoma, ao nível geográfico apropriado. Mas esse nível ficará bem afastado da maioria das preocupações locais dos cidadãos. Como equilibrar essas tensões?

- ***Existe uma ampla diversidade de modelos de governança metropolitana na OCDE.*** As soluções mais radicais incluem, funcionalmente, a implementação de novas autoridades, seja interpondo um nível adicional no governo (Londres, Stuttgart, Portland, por exemplo) ou ampliando os limites das cidades existentes (Montreal, Toronto, Busan, Istambul, por exemplo). Também há várias formas de colaboração, desde a formação de agências especializadas ou órgãos intermunicipais, até os acordos informais de cooperação, passando pelos contratos entre as diferentes autoridades para trabalhar melhor. O alcance também é muito diversificado, algumas colaborações sendo multifuncionais (Vancouver e Lyon, por exemplo) e outras sendo concebidas para os serviços individuais, como o transporte (Atenas, Filadélfia, por exemplo).
- ***Os diversos modelos contêm permutas consideráveis, em termos de benefícios e custos.*** Em termos de eficiência, contar com um mecanismo de cooperação pode ter uma importância secundária, se comparado com órgão autofinanciado e diretamente eleito, pois incentiva a comunicação e limita a tendência da missão burocrática a arrastar-se. Associações de redes de municípios locais, que têm a possibilidade típica de escolher ou não escolher, contribui para a flexibilidade da experimentação, autorizando uma cooperação municipal fase por fase, conforme as circunstâncias e a cultura locais. As instituições formais poderiam estar numa melhor posição para coordenar os objetivos políticos no âmbito da metrorregião e para lidar com as disparidades espaciais. Formas de governança mais leves e mais informais tendem, geralmente, a melhor mobilizar as partes envolvidas no espaço metropolitano em torno de uma visão comum, mas nesse caso, a implementação requer um plano de ação e uma massa crítica de financiamento, que poderia precisar de um palco mais formal para a cooperação ou as ferramentas colaborativas.
- ***O suporte e a legitimidade públicos determinam o sucesso da reforma.*** Muitas vezes, a forte liderança de um indivíduo carismático e com poder de influência e/ou de coalisão numa vasta área (as ONG, o setor privado, por exemplo) revelaram-se cruciais para criar o novo órgão. No entanto, os modelos impostos ou que levam à confrontação poderiam questionar a reforma (o voto por referendo em Amsterdã para rejeitar os planos de fusão, por exemplo) ou a estabilidade das novas estruturas (movimentos de cisão de empresas em Montreal, por exemplo). Conseqüentemente, a participação dos atores locais é essencial para lidar com os conflitos e as tensões

sociais, não só através do voto e da representação, mas também através de redes políticas de atores e associações não governamentais.

Dilema V. As metrorregiões contra o governo estadual / central?

As autoridades públicas autônomas em nível metrorregional podem procurar devolver poderes, enquanto os níveis mais altos do governo (governo central ou estadual nos países federais) continuam querendo conservar o controle das grandes cidades. Que equilíbrio deve ser encontrado entre eles?

- ***Os níveis mais altos do governo são vitais para a construção da cooperação metropolitana.*** Na maioria dos casos, o governo nacional desempenhou um papel de líder, seja impondo ou encorajando a reforma. A base legal desempenha, freqüentemente, um papel na legitimação do processo (Coréia, as Províncias de Quebec e Ontário no Canadá, por exemplo), ou facilitando a cooperação entre as autoridades locais (França, Itália, Portugal, por exemplo). Os incentivos (fiscais ou financeiros), por trás dessas leis, são decisivos para o processo de implementação.
- ***Estão sendo desenvolvidas novas ferramentas para relações verticais entre as metrorregiões.*** Isoladamente, as estratégias diretrizes parecem ser incapazes de gerar uma visão tranqüilizadora do futuro na qual construir uma estratégia global de desenvolvimento. Revestem-se de uma importância particular as medidas legais que possibilitam as parcerias urbanas, que adotam a forma de contratos através de várias autoridades (as grandes cidades francesas, Estocolmo, Vancouver, por exemplo). As disposições contratuais são mais eficientes quando há um processo de planejamento negociado entre os diversos níveis do governo, com incentivos à participação, uma rodada de negócios bem estruturada e com objetivos claros, um programa preciso e elementos de avaliação.

Dilema VI. Participação ou atores do setor privado na governança das metrorregiões?

As autoridades públicas devem envolver o setor privado na elaboração de parcerias regionais para o desenvolvimento econômico. Mas isso pode evitar um lobby incorreto e o esmagamento das empresas de pequeno e médio porte pelas grandes corporações?

- ***O envolvimento do setor privado na governança metropolitana provoca oportunidades e riscos.*** O envolvimento das firmas locais na elaboração das visões estratégicas metropolitanas pode ajudar as autoridades a permanecerem próximas das realidades do mercado. No entanto, as firmas escolhidas pelos interlocutores podem utilizar tal posicionamento para excluir os concorrentes (as corporações multinacionais com as PNE locais, por exemplo). As autoridades públicas podem abordar o problema parcialmente, lidando, sobretudo, com associações comerciais mais do que com empresas individuais; mas isso poderia favorecer os setores estabelecidos (e possivelmente em declínio) em detrimento dos novos (como nas cidades européias nos anos 1980 e 1990, durante os quais houve predominância das indústrias do aço ou do trabalho do metal).
- ***O nível metropolitano oferece maiores oportunidades de captar atividades*** de setores existentes e potenciais do que localmente. Novamente, assiste-se aqui a uma permuta entre assegurar a participação valiosa dos interesses empresariais na

reformulação das estratégias de desenvolvimento e abrir a porta ao lobby privilegiado e à distorção do mercado.

Dilema VII. Encargos desiguais ou subsídios distorcidos?

As despesas elevadas exigidas pelas metrorregiões criam maiores desafios fiscais. Ao mesmo tempo, os objetivos nacionais – tais como a demanda de equidade regional – poderiam obrigar as metrorregiões a contribuírem financeiramente para o resto do país. Como alcançar o equilíbrio certo?

- ***Os desafios específicos das metrorregiões requerem uma abordagem urbana das finanças locais públicas.*** O sistema de taxação local deve ser mais adaptado às metrorregiões que, muitas vezes, fornecem um elenco de serviços mais diversificado do que outras regiões da país. No que concerne aos lucros, deveria ser concedida uma autonomia suficiente às metrorregiões, para que elas possam decidir sobre as taxas locais e estabelecer prioridades locais. Pode-se criar uma estrutura com o objetivo de diversificar as receitas fiscais e introduzir “taxas inteligentes”, como os custos de congestionamentos e outras taxas ambientais. *Em relação aos gastos*, a concessão de funções governamentais mais apropriadas pode aumentar a eficiência das despesas. Os princípios gerais são que a prestação de serviços locais, tais como o gerenciamento dos desperdícios e a manutenção das estradas, deveria ser delegado em nível local, enquanto os bens públicos com maiores efeitos externos, tal como o gerenciamento da poluição aérea e da água, devem ser abordados em escala mais ampla que em nível da cidade.
- ***Esquemas de igualização podem produzir efeitos perversos.*** O maior dilema dos governos centrais consiste em obter o suficiente das metrorregiões para assegurar alguns objetivos territoriais de equidade sem deteriorar sua capacidade financeira.
 - *As igualizações intrametropolitanas* são utilizadas para combater os efeitos negativos da extensão urbana e lidar com a polarização da renda. Esses mecanismos são implementados por vários governos metropolitanos (Istambul, Tóquio e Seul, por exemplo), bem como em algumas regiões altamente fragmentadas (como Minneapolis-St. Paul). Na França, o governo central fornece uma garantia adicional aos municípios que aceitam uma forma de esquema de igualização intrametropolitana.
 - *Os esquemas de igualização nacional* visando à redistribuição dos recursos das regiões mais ricas para as regiões mais pobres são uma questão freqüentemente debatida e controvertida. Em alguns casos, alguns elementos das despesas não são levados em consideração como custos laborais mais elevados (Estocolmo, por exemplo) ou custos da terra (Helsinque). Em outros casos, os municípios com alta capacidade de taxação recebem mais transferências de igualização (Amsterdã, por exemplo). Os esquemas de igualização também podem desestimular o aumento dos esforços fiscais, o que não é proveitoso para as metrorregiões, que empreendem esforços importantes para recolher as receitas fiscais (Seul, por exemplo).

Em resumo: repensando as estratégias nacionais urbanas

As cidades representam componentes chaves numa estratégia de desenvolvimento territorial. Mas as políticas nacionais urbanas no passado foram reativas e corretivas, e

não pró-ativas e dinâmicas. Não somente tem que se dar maior visibilidade e mais alta prioridade às questões urbanas na política nacional, mas também as novas políticas podem ser necessárias nacional, regional e localmente. Os governos em todos os níveis devem re-examinar seus papéis e responsabilidades e explorar maneiras de estimular as sinergias num quadro de trabalho colaborativo.

© OECD 2006

Este sumário não é uma tradução oficial da OCDE.

A reprodução deste sumário é permitida desde que sejam mencionados o copyright da OCDE e o título da publicação original.

Os sumários multilingües são traduções dos excertos da publicação original da OCDE, publicada originariamente em Inglês e Francês.

Encontram-se livremente disponíveis na livraria on-line da OCDE
www.oecd.org/bookshop/

Para mais informações, entre em contato com a OECD Rights and Translation unit,
Public Affairs and Communications Directorate.

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 94 53

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
França

Visite nosso sítio www.oecd.org/rights/

