

# AS DUAS OPÇÕES METROPOLITANAS DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL<sup>1</sup>

LUDOVIC HALBERT<sup>2</sup>  
Université Paris-Est

**Resumo:** O artigo interroga as políticas de desenvolvimento territorial na era da metropolização. Em um momento em que o Estado se empenha em tirar proveito das suas aglomerações de primeiro escalão em uma economia mundializada e que as coletividades locais experimentam um fortalecimento de suas competências em matéria de desenvolvimento econômico, o presente artigo discute as modalidades efetivamente utilizadas de planejamento e desenvolvimento econômico, discernindo duas opções dificilmente conciliáveis. A primeira insiste na competição interterritorial exacerbada pela mundialização a fim de desenvolver políticas de atratividade que subordinam o desenvolvimento urbano à atração de agentes econômicos (investidores, empresas, famílias) elusivos, sob o risco de promover as desigualdades socioespaciais. O segundo coloca em primeiro plano uma engenharia territorial menos afeita às dinâmicas dos mercados imobiliários e visa a sustentar a ativação de recursos territoriais existentes, bem como sua inscrição em redes de longa distância.

**Palavras-chave:** Mundialização; Metropolização; Políticas de Desenvolvimento Territorial.

## TWO METROPOLITAN OPTIONS IN TERRITORIAL DEVELOPMENT POLICIES

**Abstract:** This paper discusses territorial development policies in the age of metropolization. As states seek to take advantage of their higher-rank agglomerations in a globalized economy and local governments see their responsibility over economic development increase, the article discusses the modalities of planning and economic development policies effectively employed. It distinguishes two not easily compatible policies. The first calls attention to the exacerbation of interterritorial competition induced by globalization so as to design policies of attractivity that subject urban development to the

---

<sup>1</sup> Tradução de Daniel de Mello Sanfelici e revisão de Juliana Nunes Rodrigues.

<sup>2</sup> Dr. Ludovic Halbert, geógrafo, é pesquisador do *Centre Nationale de la Recherche Scientifique* (CNRS) e está vinculado ao *Laboratoires Techniques, Territoires et Sociétés* (LATTS), Université Paris-Est. O artigo foi publicado originalmente na revista *Annales de Géographie* (2013/1, n° 689) com o título *Les deux options métropolitaines des politiques de développement territorial*. A Revista GEOgraphia (UFF) agradece a permissão do autor e dos editores da *Annales de Géographie* para a tradução.

attraction of elusive economic agents (investors, firms, households), thus posing the risk of aggravating socio-spatial inequalities. The second puts a premium on a territorial engineering that is less reliant on the dynamics of real estate markets, aiming instead to encourage the activation of existing territorial assets, as well as their insertion into long-range networks.

**Keywords:** Globalization; Metropolization; Territorial Development Policies.

Face aos territórios fragilizados pela concorrência internacional e pelas políticas de austeridade, as “metrópoles” francesas dão demonstração de maior resiliência na “crise que virá” (DAVEZIES, 2012). Essa constatação soará certamente como um estímulo suplementar para os políticos eleitos que concebem, cada vez mais, as suas estratégias de desenvolvimento à luz das dinâmicas de metropolização. Neste artigo, perseguiremos algumas reflexões iniciadas em *L’Avantage Métropolitain* [A vantagem metropolitana] (HALBERT, 2010), recorrendo aos aportes renovados da economia territorial, a fim de propor uma interpretação crítica das duas *opções metropolitanas* em matéria de desenvolvimento territorial.

### Da mundialização à fabricação das metrópoles

A globalização das cadeias de valor e, mais amplamente, as mutações dos sistemas produtivos no quadro da mundialização contemporânea podem ser concebidas como expressão de uma desarticulação dos agentes econômicos em relação aos recursos locais (MICHALET, 2007). As estratégias industriais e financeiras, orquestradas a partir de algumas “cidades globais” onde se concentram os centros de decisão à distância (SASSEN, 1996), explicariam as entradas e saídas de firmas que privilegiam a mobilidade espacial em detrimento do compromisso territorial. É assim que, embora os destinos da Fiat e de Turim tenham sido historicamente atrelados, a atual reorganização da indústria automobilística reduz a dependência da primeira em relação à segunda e ameaça o sistema industrial piemontês (WHITFORD & ENRIETTI, 2005). Segundo essa leitura, a mobilidade dos fatores de produção rompe as solidariedades tradicionais e contribui para *colocar em concorrência* territórios com dotações de fatores e quadros regulatórios diferenciados. Os efeitos econômicos e sociais deste processo são por vezes brutais, encorajando o surgimento de projetos de “desglobalização” (SAPIR, 2011).

A integração das economias nacionais pode ser igualmente concebida sob o ângulo do fortalecimento das *complementaridades* entre os territórios (VELTZ, 2005). Essas últimas resultam de uma divisão espacial das tarefas vertical, mas também cada vez mais horizontal à medida que surgem novos polos da economia cognitiva e grandes centros de consumo, em particular nos países ditos “emergentes” (GIRAUD, 2008). Em outros termos, se a eficácia do Vale do Silício californiano remete inegavelmente a recursos específicos (investimentos públicos de monta, o papel das universidades, abundância em capital-risco), o sucesso desta

região depende igualmente dos laços que ela entretém com a indústria taiwanesa e com as sociedades de informática de Bangalore (SAXENIEN, 2002).

Entre a concorrência acirrada e as complementaridades reforçadas, as *interdependências* entre os territórios se traduzem em um deslocamento das lógicas de organização espacial da atividade. A divisão de tarefas fordistas, articulada na escala nacional, cede lugar aos níveis infranacionais. A literatura inicialmente insistiu sobre a importância da escala regional (STORPER, 1997) para então colocar gradativamente o acento sobre as economias de aglomeração vinculadas às *regiões urbanas em curso de mundialização* (KRUGMAN, 1991; MARCUSE & VAN KEMPEN, 2000; SCOTT, 2001). Estas, em virtude de seu tamanho e de sua conectividade, detêm uma posição dominante, uma vez que são simultaneamente produtos e vetores das interações de longa distância de uma economia mais mundializada (HALBERT et al., 2012). Para certas vertentes da Geografia Econômica (Nova Geografia Econômica, Escola Regional de Los Angeles), as regiões metropolitanas constituem, portanto, os “motores” do desenvolvimento (SCOTT, 1996; HALBERT, 2005), sem, todavia, evitar o “efeito ioiô” que decorre de sua sensibilidade às variações da conjuntura internacional (BECKOUICHE, 1995). A sobreprodutividade relativa das metrópoles (ROUSSEAU, 1994), acrescida das transferências de riqueza públicas e privadas que decorrem das políticas redistributivas e da maior mobilidade das famílias, poderia sustentar o restante do território nacional (DAVEZIES, 2008).

Esta constatação das interdependências acentuadas entre as regiões urbanas suscita a questão da capacidade de ação local e regional em matéria de desenvolvimento. Evidentemente, muitas regulações não são efetivadas nestes níveis: as regulamentações referentes ao comércio de bens e serviços, a circulação de capitais e de pessoas, bem como as políticas industriais e de inovação remetem principalmente, no caso francês, às escalas nacional e europeia. Entretanto, ao se observar as estratégias adotadas, percebe-se o quanto a *questão metropolitana emergiu na ação pública local*. Acertando o passo com uma comunidade acadêmica que se esforçou para compreender o lugar das metrópoles na mundialização industrial, não sem alertar sobre os limites sociais, políticos e ambientais deste “modelo”, as políticas de desenvolvimento recentes parecem cada vez mais seduzidas pelas promessas de prosperidade que as metrópoles ofereceriam.

A ação do Estado não esteve alheia a esse processo. Sem exagerar sua influência, a Datar<sup>3</sup> contribuiu para a afirmação da questão metropolitana através da difusão de trabalhos acadêmicos sobre os sistemas urbanos francês e europeu (ROZEMBLAT; CICILLE, 2003; PINSON; ROUSSEAU, 2011; BERROIR et al., 2012; HALBERT et al., 2012), dos incentivos às formas de cooperação metropolitana (edital da Datar em 2004) ou, ainda, das mudanças no quadro regulatório (lei de 16 de dezembro de

---

<sup>3</sup> Sigla de *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale*, uma agência de desenvolvimento territorial do governo francês.

2010 sobre a Reforma das coletividades territoriais). A ação de certos políticos locais também contribui para esta afirmação da metrópole, como atestam a adoção de estratégias metropolitanas pelos consórcios de cidades grandes (e menores) e a multiplicação de grandes projetos urbanos de abrangência europeia (desde o Euratlille até o Euratlantique, passando pelo Euroméditerranée, EuroRennes ou Euronantes).

Evidentemente que a emergência da questão metropolitana é também um efeito do processo de descentralização. O recurso ao vocabulário “metropolitano” facilita o trabalho de ajuste dos perímetros da ação pública local. Fazendo uso de epítetos bem escolhidos (de “Grande Poitiers” até “Caen metropolitana”), busca-se uma maior coerência institucional em reação à evolução funcional de aglomerações dispersas por efeito da sociedade móvel. O plebiscito dos “polos metropolitanos”, autorizado pela lei de 16 de dezembro de 2010, pode, então, ser interpretado como a mobilização de uma carta curinga no jogo embaralhado da reforma dos governos territoriais (BÉHAR et al., 2011).

Além disso, porém, o interesse metropolitano reflete uma evolução das políticas de desenvolvimento. Seguindo uma lógica de redistribuição espacial, as “metrópoles de equilíbrio” dos anos 1960 visavam contrabalançar a dinâmica centrípeta da região parisiense. Para enfrentar as questões da mundialização contemporânea, o desafio consiste doravante em reforçar o potencial metropolitano de um conjunto de cidades grandes e médias (VELTZ, 2012).

Entre um Estado preocupado em não perder o controle sobre territórios considerados estratégicos, com a metrópole parisiense constituindo exceção, em primeiro plano, e as coletividades locais que aspiram “existir” na cena europeia, os anos 2000 sinalizam a adesão a uma *opção metropolitana* em matéria de planejamento e desenvolvimento territorial<sup>4</sup>. Ou, mais precisamente, para duas opções metropolitanas de difícil conciliação.

### **O “mercado de territórios” (COLLETIS et al., 1999) ou os limites das políticas de “atratividade”**

A primeira opção tem como objetivo atrair os agentes econômicos “exógenos” que assegurarão uma inserção nos circuitos de troca mundializados e, em decorrência dos efeitos de percolação, sustentarão o crescimento local. O ingresso em uma lógica de “mercado de territórios” (COLLETIS et al., 1999) tem, usualmente, três alvos principais.

O primeiro seria a renovação da base produtiva existente através da instalação de *empresas “exógenas”*. Nos territórios de tradição industrial, grupos provenientes

---

<sup>4</sup> Este processo não diz respeito apenas à França. Ver as evoluções, mais ou menos marcantes, nos países abertos/em vias de abertura às trocas internacionais (Estados Unidos, China, Índia, a América Latina etc).

amiúde de países em concorrência direta são cortejados para instalar suas unidades de produção na esteira da europeização de sua estratégia. Depois da caça aos investidores japoneses nos anos 1990, iniciativas para atrair os grupos chineses floresceram. Nas metrópoles regionais, como Rennes e Bordeaux, busca-se em particular a instalação de serviços de nível superior e de sedes de empresas que desejam se desconcentrar de Paris.

As *famílias* constituem um segundo alvo desta política. Na esteira das proposições de R. Florida (2002), cujo balanço crítico foi realizado pela literatura anglo-saxã, embora menos na França (PECK, 2005; VIVANT, 2009; HALBERT, 2010b), as “classes criativas” constituem um foco alternativo, em particular para os territórios que não dispõem de outros recursos. A simples presença dessas últimas teria a virtude de alicerçar a economia local nos setores do futuro. Através de políticas culturais ou de requalificação dos espaços urbanos, tratar-se-ia de oferecer amenidades às quais estas famílias seriam sensíveis.

Por fim, a procura por novos *investidores* objetiva atrair capitais externos que fornecerão os meios para a transformação do ambiente construído e, por tabela, reforçarão a atratividade do local para empresas e famílias. Ao propor uma oferta de bens imobiliários comerciais modernos, ao requalificar os bairros considerados degradados e investir em infraestruturas e equipamentos, os investidores tornar-se-iam os aliados dos poderes públicos na transformação material e simbólica do território.

As alavancas de uma estratégia de “atratividade” não concernem diretamente ao funcionamento de um sistema produtivo, mas operam um duplo deslocamento da ação pública local. Deslocamento à montante, em primeiro lugar. O projeto urbano não se restringe mais apenas ao domínio do planejamento, mas tornou-se um instrumento de política econômica (TUROK, 1992). A requalificação dos arredores da estação ferroviária de Rennes por ocasião da chegada das linhas de grande velocidade (LGV) é concebida, por exemplo, como uma oportunidade para desenvolver um “distrito de negócios” com fins de atratividade metropolitana. Implicitamente, isso remete à ideia de que a produção imobiliária pode desencadear uma dinâmica econômica virtuosa. Nos termos mesmo dos serviços e das agências de desenvolvimento, os projetos urbanos de caráter “metropolitano” são considerados eloquentes ao sinalizar o “dinamismo” de um território para os agentes mencionados acima, a começar pelos investidores.

A adoção de um marketing territorial agressivo desloca a ação pública local a jusante, por outro lado. Ao mobilizar técnicas oriundas das escolas de negócios e do mundo da comunicação, o objetivo torna-se demonstrar a capacidade do território de se inscrever nas evoluções da economia contemporânea. As agências de desenvolvimento não se contentam em facilitar as estratégias de mobilidade, em particular propondo um balcão único para as empresas. Elas também tomam para si a missão de *representar* os recursos locais ante os atores econômicos externos. Os prefeitos convertem-se então em embaixadores que frequentam os salões

imobiliários promocionais. Os eventos esportivos ou culturais, ou as atividades de forte apelo midiático (o cinema, por exemplo) são instrumentalizados para permitir a preparação dos espaços urbanos a funcionar como vitrines (WAITT, 1999; HILLER, 2003). A semelhança com a “cidade empreendedora” descrita pela literatura anglo-saxã não é, evidentemente, fortuita (HARVEY, 1989; HALL; HUBERT, 1996; PINSON, 1999).

Tal política de “atratividade” acarreta efeitos paradoxais. Ainda que ela reivindique a busca por um posicionamento específico, a análise dos discursos promocionais ou a visita aos salões imobiliários deixam a impressão de uma indiferenciação crescente dos territórios. Esta decorre possivelmente de uma concepção homogeneizante acerca das expectativas dos investidores, empresas e famílias, do que serve de prova o uso de termos empregados de modo vago - como “investidores” podendo qualificar seja as empresas, os promotores imobiliários ou os investidores no setor imobiliário. Talvez esta indiferenciação seja também o reflexo de uma ação pública local que privilegia as fórmulas consideradas consagradas, porque se ampara em um número limitado de consultorias cujo modelo econômico incita a produção de proposições padronizadas, ou porque se baseia em *benchmarks* de cidades que estimulam o mimetismo. Buscando atrair os mesmos atores genéricos e recorrendo a estratégias banalizadas de *clusters* – criativos, numéricos, tecnológicos –, torna-se cada vez mais improvável a valorização de uma posição diferenciada.

Esta política não se efetiva sem riscos. Em primeiro lugar, coloca-se a questão da eficácia de tal estratégia. Os investimentos públicos necessários à transformação do ambiente construído a fim de atrair uma fração de empresas e de populações que não estão (ainda) no local se acompanharia do esperado efeito multiplicador sobre o tecido produtivo local em sua totalidade? Seria ao menos conveniente que a ação pública dispusesse de instrumentos de avaliação que, por ora, estão ausentes. Em segundo lugar, as consequências desta política são ambíguas. De uma parte, a criação de um novo distrito de negócios redundaria, com frequência, na realocação de atividades já presentes no local (isso quando não é necessário deslocar a administração pública para preencher os imóveis que não encontram usuário). No caso em que se obtém sucesso em atrair atividades “exógenas”, a discrepância com o tecido existente pode nutrir efeitos de expulsão, levados a cabo de modo mais ou menos deliberado pelas próprias coletividades<sup>5</sup>. Através do jogo da renda fundiária, os projetos urbanos de caráter “metropolitano” ameaçam de expulsão certas atividades de valor agregado aparentemente menor (logística, indústrias leves, pequena distribuição, comércio informal) e, ocasionalmente, famílias de rendimentos modestos. Por fim, tal estratégia não dispõe a priori de meios para ancorar de modo duradouro os novos atores instalados. Se o marketing territorial repousa sobre a mobilidade exacerbada dos agentes econômicos, é difícil vislumbrar

---

<sup>5</sup> Denominação genérica utilizada na França para referir-se aos governos locais e regionais.

como ele poderia transformar o oportunismo desses agentes em comportamentos de engajamento – o que estimula a procura por uma alternativa.

### **A engenharia territorial “suave” e a vantagem metropolitana**

Com a redescoberta dos trabalhos de Alfred Marshall, a economia territorial insistiu inicialmente nas externalidades associadas à colocalização das firmas operando no mesmo setor de atividades. Distritos industriais, sistemas produtivos locais ou *clusters* (PORTER, 1990; PYKE et al., 1990; COURLET & PECQUEUR, 1996), as abordagens institucionalistas de escala intermediária (GILLY & PECQUEUR, 2002) destacaram como as atividades *situadas* geográfica e historicamente beneficiam-se de uma coordenação que combina a competição atribuída ao mercado e a estabilidade da cooperação (PORTER, 1990). É bem verdade que o papel da proximidade espacial foi relativizado (BOSCHMA, 2005), essa última não tendo eficácia senão nos casos em que é efetivamente “ativada” (TORRE; RALLET, 2005). Não obstante, o território, apreendido como um espaço de pertencimento que permite o compartilhamento de instituições, ofereceria recursos específicos cuja manutenção seria pertinente para encontrar um lugar nos mercados mundializados e concorrenciais (COLLETIS et al., 1999). A interpretação desta proposição comporta riscos: se a especificação pode ajudar a inscrever as atividades de um território nas cadeias de valor internacionais, ela não deve, por outro lado, ser confundida nem com um excesso de especialização, nem tampouco com a tentação do localismo. Ambos encerram um risco de converter uma trajetória de desenvolvimento em um beco sem saída a partir do momento em que o tecido produtivo local se encontra duradouramente em descompasso com a evolução dos mercados.

De posse destas primeiras lições, a economia territorial constitui uma “abordagem pertinente” da economia contemporânea assentada na inovação (CREVOISIER, 2010). Os mecanismos de “fertilização cruzada” e “inovação aberta” (CHESBROUGH, 2003) remetem a uma capacidade de fazer circular os saberes e, portanto, de coordenar os agentes pertencentes a comunidades epistêmicas diversas. Os “meios [*milieux*] inovadores” (CREVOISIER, 2004) e outros “sistemas territoriais de inovação” (COOKE, 2001) oferecem regras formais e informais que facilitam tais circulações. A coordenação se reveste de uma forma “reflexiva” tão logo os agentes de um território desenvolvem uma capacidade coletiva de pensar um futuro comum na mundialização (HALBERT, 2012). Em suma, em uma economia da inovação, a capacidade de colocar em marcha combinações sempre renovadas pela variedade de recursos genéricos e específicos disponíveis no território é considerada como crucial (COLLETIS-WAHL et al., 2008). Isso remete a pelo menos duas características observadas nas economias metropolitanas.

Em primeiro lugar, se a economia territorial interessava-se, em seus primórdios, tanto pelo sistema de cidades médias da Terceira Itália quanto pelos vinhedos californianos, desde então ela se urbanizou (CREVOISIER; CAMAGNI, 2000) e até mesmo se “metropolizou”. Isso reflete, implicitamente, o reconhecimento dos limites das externalidades de localização do tipo estudado por Marshall. A diversidade intersetorial, considerada, na continuidade do trabalho de Jane Jacobs (1969), como um traço distintivo das “cidades”, favoreceria as combinações propícias à inovação (GLAESER et al, 1991; mas também DURANTON; PUGA, 2001, que evocam as cidades “incubadoras” da inovação) – de tal forma que Gaschet e Lacour (2007) propõem o conceito de *clusties* (*clusters in/by cities*) para qualificar a interdependência crescente entre os *clusters* e o urbano. Ora, por hipótese, estes efeitos de diversidade são maximizados nas regiões metropolitanas (CRAGUE, 2004; HALBERT, 2010a).

De outra parte, a economia territorial renovou-se ao tomar em consideração o caráter multilocalizado dos sistemas de inovação. A coordenação por meio de um sistema de instituições na escala local não pode dar conta de tudo: a participação de um território em circulações de longa distância é necessária (BATHELT et al., 2004). Consequentemente, as externalidades de aglomeração refletiriam o sucesso de uma combinação não apenas dos recursos presentes no local, mas também dos recursos acessíveis *a partir de* um determinado território. O exemplo do *Silicon Valley* evocado acima constitui uma ilustração da mobilização de recursos entre metrópoles. A renovação do distrito relojoeiro do Jura suíço ilustra igualmente tal processo. Os trabalhos de Jeannerat e Crevoisier (2011) revelam que, para além da mobilização de um *savoir-faire* industrial histórico, são as “inovações não-tecnológicas” que moldaram a imagem de qualidade do relógio suíço. Ora, estas resultam da inserção do tecido produtivo do Jura em uma rede de metrópoles especializadas em design e que abrigam um mercado de luxo. Da mesma forma, a indústria parisiense das músicas do mundo se caracteriza por uma capacidade de articular recursos variados do domínio das artes, dos eventos, do espetáculo, da mídia, das NTIC. Ora, aqui também os recursos são, na verdade, multilocalizados e acessíveis a partir de redes que associam centros de criação, produção e de consumo, aproximando, por exemplo, Dacar e Paris (HALBERT et al., 2008). É propriamente a “hiperescalaridade” das metrópoles (HALBERT, 2010a), entendida como a propensão a facilitar a circulação através das escalas geográficas, que está por trás dessas dinâmicas.

A ação pública pode, portanto, almejar reforçar estas características metropolitanas. Isso vale tanto para as áreas urbanas dotadas de uma massa crítica a priori suficiente, quanto para aglomerações visando compensar sua reduzida dimensão pela construção de um sistema urbano policêntrico capaz de oferecer externalidades equivalentes. Entretanto, sustentar ao mesmo tempo a mobilização de recursos diversificados e a inserção em circulações de longa distância exige que a ação pública local empreenda uma dupla superação: setorial, em primeiro lugar, uma



vez que uma estratégia de desenvolvimento “econômico” deve atuar sobre as dimensões sociais e culturais que fundamentam a coordenação reflexiva; e escalar, em segundo lugar, visto que o projeto de desenvolvimento deve ser pensado segundo uma lógica territorial reticular, ultrapassando em muito, portanto, a escala local.

Resultam disso duas prioridades possíveis para as estratégias de desenvolvimento. Alicerçando-se nas lições tornadas clássicas da economia territorial, a primeira consiste em buscar ativar os recursos específicos ao território, em particular àqueles que são menos visíveis e/ou pouco mobilizáveis pelo mercado: um patrimônio natural, histórico ou industrial; uma comunidade epistêmica, profissional ou diaspórica etc. As proposições práticas para obter esse resultado são numerosas: animação e formação de redes; organização de eventos em prol de uma cultura territorial compartilhada; apoio a projetos colaborativos. Elas definem os contornos daquilo que designaremos por uma engenharia territorial “suave”, caracterizada por investimentos em elementos frequentemente imateriais (AMIN, 1999), visando fortalecer o capital tecnológico, relacional e geográfico descrito pela abordagem territorial (CREVOISIER, 2004).

A segunda prioridade seria a de sustentar a capacidade de combinar recursos locais e extralocais. O desafio é o de estender a facilidade de coordenação observada no interior de um território espacialmente circunscrito para um dispositivo reticular de longo alcance associando territórios em interação. O marketing territorial, que consiste em promover os *savoirs-faire* de uma aglomeração, não é suficiente. O apoio a iniciativas muitas vezes difusas que permitem as interações mercantis e não mercantis entre o aqui e o acolá é mais importante.

Nessa perspectiva, convém questionar as políticas que objetivam adaptar a forma urbana às supostas necessidades do sistema produtivo, ou seja, é preciso interrogar o papel atribuído àquilo que denominaremos, por contraste, de engenharia territorial “dura”, encarnada pela produção de equipamentos e infraestruturas. Sem minimizar sua importância, é necessário discutir a utilidade dos investimentos no ambiente construído. Os “efeitos estruturantes” atribuídos à chegada de uma Linha de Grande Velocidade ou à ampliação de um aeroporto foram desmistificados (OFFNER, 1993): eles podem estimular trocas de longa distância, mas não serão suficientes para suscitá-las. Igualmente, face à dificuldade do setor imobiliário de responder às expectativas de empresas importantes para o tecido produtivo, mas de baixo valor agregado aparente, pode ser justificável dar apoio a formas mais adaptadas de acomodação para empresas. São conhecidas as incubadoras de empresas e outros “grandes locais integrados” para apoiar as firmas com potencial de inovação. Talvez vejamos também se consolidarem as políticas de “alojamento social” de empresas em benefício das atividades com margens de retorno reduzidas, mas que proporcionam serviços essenciais ao tecido produtivo metropolitano e à sua população. Em suma, se os investimentos no ambiente construído constituem um

meio para sustentar as externalidades de aglomeração desejadas, eles não são nem um pré-requisito, nem uma finalidade.

### **O projeto urbano de caráter “metropolitano” e as tensões do desenvolvimento**

Cientes da diferença de orientação entre as duas estratégias expostas acima, os políticos e profissionais do desenvolvimento podem ficar tentados a buscar uma via intermediária. Não seria possível conciliar, de um lado, os investimentos materiais pesados e a promoção agressiva de estratégias de “atratividade” e, de outro, a mobilização de recursos locais? Nada é menos evidente, uma vez que são numerosos os pontos de conflito entre a engenharia territorial “suave”, que privilegia a mobilização de um capital relacional multilocal, e as políticas dirigidas aos agentes “exógenos”. O projeto urbano de caráter “metropolitano”<sup>6</sup> constitui um posto de observação dessas tensões.

É evidente que, no contexto de um urbanismo tornado iterativo e negociado, inovações processuais têm por finalidade garantir um maior reconhecimento da variedade de atores implicados na definição dos projetos urbanos. Igualmente, as coletividades locais empreendem esforços para conceber políticas de desenvolvimento mais transversais, particularmente com a unificação dos departamentos de desenvolvimento econômico e de planejamento territorial sob uma mesma Direção Geral. Entretanto, em que pese estas iniciativas para romper com abordagens fragmentadas, enquanto existir uma diferença nas materialidades, nos modelos econômicos, nas temporalidades e nas escalas destas duas formas de engenharia territorial, o risco de uma subordinação do projeto de desenvolvimento às exigências do projeto urbanístico é permanece.

*Materialidade, métrica e caixas de ferramenta.* A matéria-prima da engenharia “suave” é constituída por relações entre indivíduos ou organizações, enquanto que o projeto urbano lida com a propriedade fundiária, os equipamentos e, mais amplamente, o ambiente construído. Eis uma diferença de *materialidade* que é revelada, por exemplo, pelas métricas utilizadas habitualmente em um ou outro domínio. À engenharia “suave” interessa a frequência das trocas interindividuais e interorganizacionais, a natureza dos projetos colaborativos, eventualmente os pedidos de patente ou a produção de bens ou serviços inovadores. Tudo isso não tem o mesmo *peso* que os metros quadrados de área construída, os volumes de tráfego gerados pelo transporte coletivo ou as superfícies destinadas a diferentes funções urbanas. As caixas de ferramenta diferem, igualmente, entre estas duas concepções do desenvolvimento: a engenharia “suave” assenta-se sobre diagnósticos territoriais, sobre a cartografia das competências disponíveis, sobre a organização de eventos; a

---

<sup>6</sup> Este termo qualifica os projetos de intervenção de grandes dimensões, cujo um dos objetivos seria o de reforçar a capacidade de difusão do território (HALBERT, 2007).

engenharia “dura” privilegia projetos de urbanismo oponíveis e balanços de operação de planejamento muito mais restritivos. Por fim, que significado tem a organização de um ciclo de encontros entre atores de um território diante da construção de um imóvel de grande altura que se imporá sobre o horizonte urbano por décadas?

*Modelos econômicos e destinatários do desenvolvimento.* Esta primeira tensão é reforçada pela diferença dos *modelos de negócios* dessas duas formas de engenharia territorial. Ainda que investimentos públicos indiretos sejam sempre necessários, os grandes projetos urbanos repousam frequentemente sobre interações de mercado. O planejamento, a promoção, a propriedade final dos equipamentos e do estoque imobiliário são objeto de transações mercantis nas quais os profissionais podem obter margens de retorno positivas. O modelo de negócios dos investidores institucionais é claro quando se trata de participar da produção de um distrito de escritórios, por exemplo (ATTUYER et al., 2012a). O mesmo não pode ser dito do trabalho de animação territorial, por meio do qual se busca identificar uma demanda solvável. Não obstante as iniciativas para desenvolver as prestações pagantes (locação de espaços de trabalho e atividades induzidas de restauração, por exemplo) e o interesse de certos atores privados em apoiar dinâmicas de inovação aberta, segue sendo difícil conceber a engenharia territorial “suave” sem um apoio público direto - através do financiamento de serviços ou de agências de desenvolvimento econômico -, ou por meio de subvenções ao setor associativo no quadro de uma quase delegação de missão de interesse público. Assim, os *destinatários* desses dois tipos de engenharia diferem sensivelmente. A engenharia “suave” volta-se, antes de tudo, para os atores do território que contribuem para o funcionamento do tecido produtivo. Já os clientes finais dos projetos urbanos de caráter “metropolitano” são principalmente profissionais do investimento imobiliário. Estes privilegiam estratégias muito seletivas no que concerne tanto à localização dos seus investimentos quanto à tipologia dos produtos ou à natureza das empresas locatárias visadas (ATTUYER et al., 2012b, 2012a; HALBERT, no prelo). Isso pode ocorrer em detrimento das *start-ups* ou das atividades de menor valor agregado que são, todavia, necessárias ao funcionamento do tecido produtivo.

*Temporalidades e escalas.* Em terceiro lugar, as *temporalidades* e as *escalas* de operação dos projetos urbanos e dos projetos de desenvolvimento econômico não são tão semelhantes quanto se poderia à primeira vista imaginar. A construção de recursos específicos e a consolidação das instituições se inscrevem no tempo longo. Elas requerem uma reflexão na escala da região urbana como um todo, mas também para além dela, em virtude das interações que se buscam com territórios distantes. Se a realização de grandes projetos urbanos dificilmente é possível em menos de vinte anos, ainda assim ela adota uma periodização mais curta. O horizonte de tempo é abreviado em favor de uma divisão em fases no médio prazo, permitindo limitar as imobilizações de capital e melhor acompanhar os ritmos dos mandatos eleitorais e da produção imobiliária. Por outro lado, o projeto urbano é

espacialmente seletivo. Ele contribui para concentrar os investimentos públicos disponíveis em um número reduzido de bairros, alimentando a formação de vazios de planejamento na escala da região urbana.

Diante dessas tensões, o projeto urbano de caráter “metropolitano” pode encontrar sua coerência não necessariamente na eficácia da realização dos objetivos de desenvolvimento (econômicos, sociais etc), mas no fato de que ele harmoniza, mesmo que temporariamente, os interesses das organizações que são ativas na produção urbana. Coletividades, planejadores, conselhos de desenvolvimento, promotores e investidores empenham-se, de maneira, aliás, mais ou menos pacífica, para inscrever um território urbano na “modernidade metropolitana”. É assim que, em nome de uma estratégia de “atratividade” visando não perder o trem da metropolização, os políticos propõem a seus eleitores um ativismo cuja expressão é a transformação material e simbólica do espaço urbano. Ao mesmo tempo, os atores públicos (técnicos do planejamento e do desenvolvimento econômico) e privados da produção urbana podem encontrar aí legitimação para suas ações e tirar proveito de oportunidades abertas pela multiplicação das obras metropolitanas.

## Conclusão

Em reação às evoluções associadas à mundialização, os poderes públicos sofrem a tentação de adotar políticas de desenvolvimento que lhes permitam tirar vantagem das dinâmicas de metropolização. Nesse contexto, o artigo oferece uma interpretação crítica das duas *opções* possíveis para a ação pública. A primeira apoia-se em uma renovação dos trabalhos da economia territorial para propugnar uma engenharia “suave” visando incrementar o capital relacional acessível *a partir* de uma região urbana. Sem cair em uma ingenuidade indesejável, a ação pública se esforça então para tirar partido (também) das complementaridades interterritoriais que caracterizam a mundialização. A segunda, qualificada de estratégia de “atratividade”, privilegia a concorrência interterritorial. Ao investir na transformação material do ambiente construído e na divulgação das vantagens do território, ambiciona-se construir uma percepção favorável da parte dos atores exógenos que contribuirão à renovação do tecido produtivo e à sua inscrição nas cadeias de valor mundializadas. O projeto urbano de caráter “metropolitano” torna-se então uma ferramenta de política econômica. Enquanto estratégia de desenvolvimento territorial, ela pode voltar a oferecer um lugar crescentemente importante aos atores públicos e privados envolvidos na *fabricação* dos espaços urbanos – sob o risco, se não houver cuidado, de sancionar o primado da forma urbana em detrimento do funcionamento do tecido produtivo.

## Bibliografia

- AMIN, A. (1999) An Institutional Perspective on Regional Economic Development. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 23, pp. 365-378.
- ATTUYER, K., GUIRONNET, A.; HALBERT, L. (2012a) La ville à 7%. *Urbanisme*, vol. 384. pp. 72-74
- \_\_\_\_\_. (2012b) Turning pumpkins into carriages. Sustainable Urban Development and the Financialization of Green "Commercial" Real Estate in France. *Articulo*, <http://articulo.revues.org/2155>.
- BATHELT, H.; MALMBERG, A.; MASKELL, P. (2004) Clusters and knowledge: local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation. *Progress in Human Geography*, vol. 28. pp. 31-56.
- BECKOUCHE, P. (1995) Le yoyo et la locomotive. Évolution récente de la place de l'Île-de-France dans l'économie nationale. *Annales de Géographie*, vol. 104. pp. 256-279.
- BÉHAR, D.; ESTÈBE, P.; VANIER, M. (2011) Pôles métropolitains: du "faire territoire" au "faire politique", ou la nouvelle bataille de l'interterritorialité. *Métropolitiques*, <http://www.metropolitiques.eu/Poles-metropolitains-du-faire.html>.
- BERROIR, S.; CATTAN, N.; GUÉROIS, M.; PAULUS, F.; VACCHIANI-MARCUZZO, C. (2012) *Les systèmes urbains français. synthèse*. Paris: Datar.
- BOSCHMA, R. (2005) Proximity and Innovation: A Critical Assessment. *Regional Studies*, vol. 39. pp. 61 - 74.
- CHESBROUGH, H. W. (2003) *Open innovation: the new imperative for creating and profiting from technology*. Boston: Harvard Business School Press.
- COLLETIS, G., GILLY, J. P., LEROUX, I., PERRAT, J., RYCHEN, F., ZIMMERMANN, J. B.; PECQUEUR, B. (1999) Construction territoriale et dynamiques productives. *Sciences de la Société*, vol. 48. pp. 25-47.
- COLLETIS-WAHL, K., CORPATAUX, J., CREVOISIER, O., KEBIR, L., PECQUEUR, B.; PEYRACHE-GADEAU, V. (2008) The territorial economy: a general approach in order to understand and deal with globalization. In: ARANGUREN QUEREJETA, M. J., et al. (Ed.) *Networks, governance and economic development: bridging disciplinary frontiers*. Northampton: Edward Elgar Publishing. pp. 21-29.
- COOKE, P. (2001) Regional Innovation Systems, Clusters, and the Knowledge Economy, *Industrial and Corporate Change*, vol. 10, pp. 945-974.
- CORPATAUX, J.; CREVOISIER, O. (2005) Increased capital mobility/liquidity and its repercussions at regional level: some lessons from the experiences of Switzerland and UK. *European and Urban Regional Studies*, vol. 4. pp. 315-344.
- COURLET, C.; PECQUEUR, B. (1996) Districts industriels, systèmes productifs localisés et développement. In: ABDELMAKI, L. et COURLET, C. (Ed.) *Les nouvelles logiques du développement*. Paris: L'Harmattan. pp. 91-102

- CRAGUE, G. (2004) Commutation: essai sur l'économie de l'agglomération. *Géographie, Economie, Société*, vol. 6. pp. 9-21.
- CREVOISIER, O. (2004) The innovative milieus approach: toward a territorialized understanding of the economy? *Economic Geography*, vol. 80. pp. 367-379.
- \_\_\_\_\_. (2010) La pertinence de l'approche territoriale. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. pp. 969-985.
- CREVOISIER, O.; CAMAGNI, R. (2000) *Les milieux urbains: innovation, systèmes de production et ancrage*. Neuchâtel: GREMI, IRER, EDES.
- DAVEZIES, L. (2008) *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*. Paris: Seuil.
- DAVEZIES, L. (2012) *La crise qui vient*. Paris: Seuil.
- DUARTE, P. et SEIGNEURET, N. (2011) Projet urbain et planification territoriale durables en Europe: négociation et itération. In: ZEPF, M.; ANDRES, L. (Ed.) *Enjeux de la planification territoriale en Europe*. Lausanne Presses Polytechniques et Universitaires Romandes. pp. 77-97.
- DURANTON, G.; PUGA, D. (2001) Nursery cities: Urban diversity, process innovation, and the life cycle of products, *American Economic Review*, vol. 91. pp. 1454-1477.
- FLORIDA, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.
- GASCHET, F.; LACOUR, C. (2007) Les systèmes productifs urbains: des clusters aux clusties. *Revue d'économie régionale et urbaine*, vol. 4. pp. 707-728.
- GILLY, J. P.; PECQUEUR, B. (2002) La dimension locale de la régulation, In: *Recherches: Théorie de la régulation. L'état des saviors*, 2<sup>e</sup> éd. Paris: La Découverte. pp. 304-312.
- GIRAUD, P. N. (2008). *La mondialisation. Emergences et Fragmentations*. Paris: Sciences Humaines Editions.
- GLAESER, E. L.; KALLAL, H. D.; SCHEINKMAN, J. A.; SHLEIFER, A. (1991) Growth in cities. National Bureau of Economic Research.
- HALBERT, L. (2005) Les métropoles, moteurs de la dématérialisation du système productif urbain français: une lecture sectorielle et fonctionnelle (1982-1999). *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, vol. 82. pp. 277-299.
- \_\_\_\_\_. (2007) Grands Projets urbains: lieux de convergence des stratégies publiques et privées. *Cahiers de l'IAURIF*, numéro spécial sur les Grands projets urbains en Europe. pp. 101-109.
- \_\_\_\_\_. (2010a) *L'avantage métropolitain*. Paris: Presses Universitaires de France.
- \_\_\_\_\_. (2010b) La ville créative pour qui? *Urbanisme*, vol. 373. pp. 43-45.
- \_\_\_\_\_. (2012) Collective and Collaborative. Reflexive coordination and the dynamics of open innovation in clusters. *Urban Studies*, vol. 49. pp. 2357-2376.
- \_\_\_\_\_. (no prelo) Les acteurs de marché financiers font-ils la ville? Vers un agenda de recherché. *EspacesTemps.net*.
- HALBERT, L.; BRANDELLERO, A.; CALENGE, P.; WAELISCH, U. (2008) Paris, métropole créative. Clusters, Milieus d'Innovation et Industries culturelles en

- Ile-de-France. *Rapport final*, p. 235. Paris: MEEDAD/PUCA, Ministère de la Culture.
- HALBERT, L., CICILLE, P.; ROZEMBLAT, C. (2012) *Quelles métropoles en Europe?* Des villes en réseau. Paris: DATAR, La Documentation française.
- HALL, T.; HUBBARD, P. (1996) The entrepreneurial city: new urban politics, new urban geographies? *Progress in Human Geography*, vol. 20. pp. 153-174.
- HARVEY, D. (1989) From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler B*, vol. 71. pp. 3-17.
- HILLER, H. H. (2003) Mega-events, urban boosterism and growth strategies: an analysis of the objectives and legitimations of the cape town 2004 olympic bid. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24. pp. 449-458.
- JACOBS, J. (1969). *The Economy of Cities*. New York: Random House.
- JEANNERAT, H.; CREVOISIER, O. (2011) Non-technological innovation and multi-local territorial knowledge dynamics in the Swiss watch industry. *International Journal of Innovation and Regional Development*, vol. 3. pp. 26-44.
- KRUGMAN, P. (1991) Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, vol. 99. pp. 483-499.
- MARCUSE, P.; VAN KEMPEN, R. (2000) *Globalizing cities: a new spatial order?* London: Wiley-Blackwell.
- MICHALET, C. A. (2007) *Mondialisation, la grande rupture*. Paris: Découverte.
- OFFNER, J. M. (1993) Les “effets structurants” du transport: mythe politique, mystification scientifique. *Espace géographique*, vol. 22. pp. 233-242.
- PECK, J. (2005) Struggling with the Creative Class. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 29. pp. 740-770.
- PINSON, G. (1999) Projets urbains et construction des agglomérations, *Annales de la recherche urbaine*, vol. 82. pp. 130-139.
- PINSON, G.; ROUSSEAU, M. (2011) Les systèmes métropolitains intégrés, *Territoires 2040. Revue d'Etudes et de Prospectives*, vol. 4. pp. 39-66.
- PORTER, M. E. (1990) Location, competition and economic development: local clusters in a global economy. *Economic Development Quarterly*, vol. 14. pp. 15-34.
- PYKE, F.; BECATTINI, G.; SENGENBERGER, W. (1990) *Industrial Districts and Inter-firm Cooperation in Italy*. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- ROUSSEAU, M. P. (1994) La géographie de la productivité. *Annales de Géographie*, vol. 103. pp. 115-133.
- ROZENBLAT, C.; CICILLE, P. (2003) *Les villes européennes*. Analyse comparative. Paris: La Documentation Française.
- SAPIR, J. (2011) *La démondialisation*. Paris: Seuil.
- SASSEN, S. (1996) *La ville globale*. Paris: Descartes et Compagnie.
- SAXENIAN, A. L. (2002) Transnational communities and the evolution of global production networks: the cases of Taiwan, China and India. *Industry and Innovation*, vol. 9. pp. 183-202.

- SCOTT, A. J. (1996) Regional motors of the global economy. *Futures*, vol. 28. pp. 391-411.
- \_\_\_\_\_. (2001) Globalization and the rise of city-regions, *European Planning Studies*, vol. 9. pp. 813-826.
- STORPER, M. (1997) *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. London and New York: Guilford Press.
- TORRE, A.; RALLET, A. (2005) Proximity and localization. *Regional Studies*, vol. 39. pp. 47-59.
- TUROK, I. (1992) Property-led urban regeneration: panacea or placebo? *Environment and Planning A*, vol. 24. pp. 361-379.
- VELTZ, P. (2005) *Mondialisation, villes et territoires L'économie d'archipel*. Paris: Presses universitaires de France.
- \_\_\_\_\_. (2012) *Paris, France, Monde*. Repenser l'économie par le territoire. Paris: Editions de l'Aube.
- VIVANT, E. (2009) *Qu'est-ce que la ville créative ?* Paris: Presses Universitaires de France.
- WAITT, G. (1999) Playing Games with Sydney: Marketing Sydney for the 2000 Olympics. *Urban Studies*, vol. 36. pp. 1055-1077.
- WHITFORD, J.; ENRIETTI, A. (2005) Surviving the fall of a king: the regional institutional implications of crisis at Fiat Auto. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 29. pp. 771-795.

Data de submissão: 23/10/2015.

Data de aceite: 12/12/2015.