

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

FELIPE SALUTI CARDOSO

A Fantasmagórica Governança Metropolitana no Brasil:
reprodução do espaço e a prática teórico-ideológica do planejamento contemporâneo

Versão Corrigida

SÃO PAULO
2022

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

FELIPE SALUTI CARDOSO

A Fantasmagórica Governança Metropolitana no Brasil:
reprodução do espaço e a prática teórico-ideológica do planejamento contemporâneo

Tese submetida ao Curso de Pós-Graduação em Geografia Humana. Nível de Doutorado. Área de concentração em Geografia Humana. Departamento de Geografia, FFLCH- USP.

Orientadora: Profa. Dra. Isabel Aparecida Pinto Alvarez

Versão Corrigida

SÃO PAULO
2022

Autorizo a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio, convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

C268f Cardoso, Felipe Saluti
 A fantasmagórica governança metropolitana no
 Brasil: reprodução do espaço e a prática
 teórico-ideológica do planejamento contemporâneo /
 Felipe Saluti Cardoso; orientadora Isabel Aparecida
 Pinto Alvarez - São Paulo, 2022.
 424 f.

 Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e
 Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
 Departamento de Geografia. Área de concentração:
 Geografia Humana.

 1. Ideologia. 2. Governança. 3. Geografia Urbana.
 4. Planejamento Econômico Regional. 5. Planejamento
 Econômico Urbano. I. Alvarez, Isabel Aparecida Pinto
 , orient. II. Título.

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE**Termo de Anuência do (a) orientador (a)****Nome do (a) aluno (a): Felipe Saluti Cardoso****Data da defesa: 10/12/2021****Nome do Prof. (a) orientador (a): Isabel Aparecida Pinto Alvarez**

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento ao Sistema Janus e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 26/01/2022

*(Assinatura do (a) orientador (a))*

Nome: CARDOSO, Felipe Saluti.

Título: A fantasmagórica governança Metropolitana no Brasil: reprodução do espaço e a prática teórica ideológica do planejamento contemporâneo.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana para a obtenção do título de Doutor em Geografia Humana.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dra. Isabel P. Alvarez (Orientadora) Instituição: Universidade de São Paulo (USP)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. (a) Dr (a): _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. (a) Dr (a): _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. (a) Dr (a): _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Àqueles que perdi durante a redação deste e de outros trabalhos, minha mãe e amiga, Rosana Saluti, e meus carinhos avós, Iracema e Alberto Cardoso, *in memoriam*.

À Lívia Cristina de Aguiar Cotrim, extraordinária figura de luta e humanidade revolucionária cujo trabalho de uma vida foi investigar e ensinar sobre as potencialidades concretas de emancipação humana, *in memoriam*.

Aos meus amados camaradas: Luciana Ferreira da Silva, Terezinha Ferrari, Alex Dias Américo, Pedro Irio, Carlos Cesar Almendra, Glauco Zegna, Gregory Monteiro Bush e Thiago Lisboa.

Agradecimentos

Ao trabalho de orientação, revisão e análise, bem como o carinho e a paciência de minha orientadora, amiga e referência, Isabel A. P. Alvarez (Bel). Dado o seu empenho este trabalho transbordou para toda a minha formação (acadêmica, política e humana), por isso, registro aqui a importância de todos os momentos de diálogos críticos e estímulos que foram substanciais para formulação e evolução deste texto e de outras atividades.

Em relação à elaboração desta tese também agradeço aos professores Amélia Luisa Damiani e Élvio Rodrigues Martins por participarem da minha banca de qualificação e por contribuírem, com análise rigorosa, leitura crítica e valiosas sugestões, para o salto qualitativo dos manuscritos apresentados no *intermezzo* desta pesquisa o que fundamentou revisões teóricas e novas aproximações dos dados empíricos, aprofundamentos de discussões ainda potenciais e, em alguns momentos, mudanças de rumos. Ainda neste âmbito, sou grato ao professor César Ricardo Simoni dos Santos por presidir a banca de qualificação e estar presente em importantes momentos desta pesquisa em grupos de estudos e por contribuir com suas ricas observações. Não posso deixar de mencionar também o professor Jeröen Klink pela disponibilidade e atenção ao ceder entrevista para o desenvolvimento desta tese e compartilhar tempo e conhecimento sobre o tema da “governança”.

À generosidade dos técnicos e funcionários da extinta Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (EMPLASA) que cederam pronta e atenciosamente entrevista.

Na esfera do cotidiano acadêmico, agradeço à Gabriel Alvarez por dividir comigo seus conhecimentos e angústias de pesquisa e por ter sido meu companheiro de disciplinas durante a vigência deste trabalho. Agradeço também à Carolina Laiete, Carine Previatti, Thiago Rosa e Olívia Ibri pelos colóquios realizados no grupo de estudos “A cidade e o Urbano na Perspectiva da Geografia Crítica” organizado pela Bel no Laboratório de Urbana (LABUR) do Departamento de Geografia Humana da Universidade de São Paulo (DGH-USP).

Àqueles que continuam a me influenciar e formar política e cientificamente, devo meu total agradecimento e estima à Terezinha Ferrari, Roberto, Júlia, Pedro Irio, Thiago Lisboa, Gregory M. Bush, Fernanda Pimentel (e Raul), Alex da Silva Dias Américo, Carlos Cesar e Viviane Almendra, Regiane Zornetta, Wagner Tavares, Raphael Gimenes, Fábio Rodrigues Dias, Júlio Dib e todos aqueles que participaram direta ou indiretamente do grupo de pesquisa Cidade, Trabalho e Técnica (CITITEC) e do Centro de Trabalho, Educação, Arte e Cultura (CETEAC) cujo empenho científico, leitura e debate rendeu conversas e estreitou laços que se estendem pela multiplicidade de problemas e temas do nosso mundo contemporâneo e ainda se fazem presente em reflexões e pesquisas diversas, deixo aqui o meu agradecimento vermelho. Registro também minha devoção e carinho àqueles que portam a centelha do futuro, um beijo grande para Caique, Alanis e Bruno.

Aos trabalhadores de todas as esferas que partilharam comigo árdua tarefa na área da

educação com destaque para: Eliana, Eni, Mirtes, Vera, Wilma, Handerson e Elma, Cláudio, Marcelo Mondim, Edilson e Laila, Toninho, Sandro, Alberto, Cris, Tati, Fernandas, Senna e Pablo. Devo também aludir minha gratidão a todos os meus alunos, especialmente aos do Centro Universitário Fundação Santo André por compartilharem momentos de luta num cenário tão sombrio.

Aos professores que edificaram minha personalidade e as decisões que tomei para a vida, um forte abraço para Glauco Zegna, José Mariano Caccia Gouveia, Cecília Cardoso (Ciça), Ivan Cotrim e Antônio Rago Filho. Agradeço também aos meus amigos de graduação dos cursos de Geografia, Ciências Sociais e História do Centro Universitários Fundação Santo André, em especial Michel, Dan, Jenifer, Lilian, Renato, Jé, Cacá, Beto, Tati, Rafaela, Boni, Fábio, Chicão, Cadu, Reinaldo, Gustavo, Weber, Walmor, Tâmara, entre outros.

Aos meus amigos de gestão da seção local ABC da Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), especialmente Paulo, Cássio, Wendel, Vitor, Carol e Analine, ressalto o meu muito obrigado pela paciência e compartilhamento de tarefas e perspectivas comuns.

Àqueles que sempre estão por perto, embora a distância, um beijo para: André Vieland (e todos da “equipe” Enigma), Eric Lima (Tamagas), Gustavo Ribeiro (Guga), Leandro Asai (Ninja), Fausto, Marisa, Wagner Flora (Jorel), Denis, Dioguinho, Eduardo M. Kazuo (Sanduba), Jeferson da Costa Soares (Jé), Diego (*Bay Area*), Augusto Coello, Caetano, Rodrigo, Thiago (Bafo), Leonardo (Canti), Rodrigo Massatelli (Sapo), Euclides Tenório (Nino), Fabio Salles, Rafael Stringasci, Daia, Cora, Lucas Sfair, Edi, Hugos, Denis, Mel, Cássia, Márcio (Nego), Celão, Gisele, Léo, Roberto, Dimitrie e, aos meus “irmãos”, Felipe e Márcio Santo Vitto.

Para meus familiares o meu profundo carinho para Irma Nalin, Luizas (tia-avó e prima), Rafael e Luiza Saluti, Emília, Fábio, Luciano e Renata Genaro, Cesar Cardoso Liberato, Thiago Liberato, Maria Elisabete e Maria Eunice Cardoso, Patrícia, Ritas (tia-avó e mãe postiça), Claudio (pai da Lu) e Otávio Augusto.

À Luciana pelo companheirismo e trabalho extra, por conviver com minhas oscilações de humor, angústias, tensões e frustrações, bem como repartir os doces momentos da vida, amo-te.

À Coordenação de Aperfeiçoamento Profissional de Nível Superior (CAPES) que subsidiou os momentos iniciais desta pesquisa. Igualmente agradeço ao Fundo de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) que financiou esse trabalho quase que integralmente, sob o número de processo 2018/06128-2. Cabe destacar que, embora o financiamento à pesquisa, “as opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da FAPESP”. Deixo registrado o meu agradecimento aos técnicos e funcionários dessas instituições que, junto ao labor cotidiano, contribuíram (e contribuem) com o desenvolvimento da pesquisa científica em escalas regional e nacional.

RESUMO

Este trabalho versa sobre os percursos sociais, políticos e jurídicos para formulação do Estatuto da Metrópole, lei federal nº 13.089, aprovado e sancionado em 12 de janeiro de 2015, e, com ele, a institucionalização da governança interfederativa e metropolitana na qualidade de modelo/mecanismo de planejamento territorial e urbano. Para além do âmbito institucional, mas sem perdê-lo de vista em termos de sua especificidade na dinâmica política e econômica contemporânea, buscamos apreender a formulação desta lei no contexto brasileiro e internacional como solo sociohistórico e geográfico e, do mesmo modo, os resultados iniciais da aplicação deste novo estatuto, tendo na Região Metropolitana de São Paulo o estudo de caso que revela este processo. Consideramos, por um lado, a reintegração do país na divisão internacional do trabalho em intenso processo de financeirização e internacionalização dos mercados o que, em última instância, exigiu contrarreformas das estruturas estatais, sobretudo com forte influência objetiva e subjetiva de agências internacionais, com destaque para o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Por outro, analisamos a redefinição e reprodução dos espaços metropolitanos na acumulação capitalista a ponto de interferir nos rearranjos políticos da esfera do planejamento urbano e territorial, com impacto nas decisões econômicas e nos aparatos político-administrativos do Estado. Esses dois aspectos, em termos gerais, foram definidores da formulação de políticas para as grandes e/ou extensas aglomerações urbanas e espaços metropolitanos em território nacional. No mesmo diapasão, analisamos a razão de ser dos fundamentos, a gênese e o desenvolvimento da concepção neoliberal de governança, não no sentido especulativo ou idealista, mas em sua realização concreta/prática ao assumir funções sociais precisas, pois tal concepção consubstanciou a mobilização de consciências e a tomada de posições e decisões favoráveis a criação do Estatuto da Metrópole com prioridade em mudanças na esfera do planejamento urbano e na reestruturação dos espaços metropolitanos, expondo assim a trajetória ideológica e política destas formulações em solo brasileiro.

Palavras-chave: Espaço Urbano, Ideologia, Reprodução do Espaço, Economia Política do Espaço, Estatuto da Metrópole, Planejamento Urbano e Territorial, Governança.

ABSTRACT

This work is about the social, political and juridical paths of the formulation of the Metropolitan Statute, federal law nº 13.089, approved and sanctioned on January 12, 2015, and, with it, the institutionalization of the metropolitan and interfederative governance like a model or mechanism to territorial and urban planning. Beyond the institutional scope, but without losing the dimension of the specific characteristic of this field in contemporary political and economic dynamics, we seek to apprehend the formulation of this law in Brazilian and international context as the socio-historical and geographic ground and, likewise, the initial results of the application of this new statute, having the Metropolitan Region of São Paulo the case study that reveals this process. Thus, we consider, on the one hand, the reintegration of the country in international labour division in intense process of financing and internationalization of the marketing what, in last instance, demands counter-reforms of the state structures, mainly with objective and subjective great influence of international agencies, with emphasis on the World Bank and the International Monetary Fund. On the other hand, we analyse the redefinition and reproduction of metropolitan spaces in capitalist accumulation and the trend of this process to interfere in the political arrangements in the sphere and territory of urban planning, with great impact in economic decisions and in political and administrative apparatus of the state. These two aspects, in general terms, were definers of the political formulation for the great and extensive urban agglomerations and metropolitan spaces in all national territory. On the same point of view, we analyse the reason of being, the fundamentals, the genesis and development of the neoliberal conception of governance, not in speculative or idealistic form, but in its concrete/practical realization by assuming precise social functions, as this conception consubstantiated of the awareness and the taking positions and decisions favourable to the creation of Metropolitan Statute with priority in changing the aspects of the urban planning and in metropolitan spaces restructuring, thus exposing the ideological and political paths of this formulation in Brazilian ground.

Keywords: Urban Space, Ideology, Space Reproduction, Political Economy of Space, Metropolitan Statute, Territorial and urban Planning, Governance.

Lista de Abreviações

ABC – Municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, todos pertencentes institucionalmente a Região Metropolitana de São Paulo.

ABCM – Município de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Mauá, todos eles pertencentes institucionalmente à Região Metropolitana de São Paulo.

ABCDM – Municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema e Mauá, todos eles pertencentes institucionalmente à Região Metropolitana de São Paulo.

AGEM – Agência de Desenvolvimento Metropolitano.

AGEMBS – Agência de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista.

AGEMCAMP – Agência de Desenvolvimento Metropolitano de Campinas.

AGEMVALE – Agência de Desenvolvimento Metropolitano do Vale do Paraíba.

AGEMSOROCABA – Agência de Desenvolvimento Metropolitano de Sorocaba.

AIU – Áreas de Intervenção Urbana.

AIM – Áreas de Intervenção Metropolitana.

ANPUR – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.

APRM – Área de Proteção e Recuperação de Mananciais.

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento.

BIRD – Banco Internacional de Reconstrução de Desenvolvimento.

BM – Banco Mundial.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

BNH – Banco Nacional de Habitação.

CAU/SP – Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo.

CAF – Comitê de Articulação Federativa.

CDS – *City Development Strategy*.

CDRMSP – Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo.

CDUI – Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior.

CEFET – Centro de Federal de Educação Tecnológica.

CEPAC – Certificado de Potencial Adicional de Construção.

CIGABC – Consórcio Intermunicipal do Grande ABC Paulista.

CLACSO – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

CLI – Centro de Logística Integrado.

CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

CONCIDADES/SP – Conselho Estadual das Cidades do Estado de São Paulo.

CONDESB – Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista.

COVASP – Companhia de Desenvolvimento Agrícola do Estado de São Paulo.

CPOS – Companhia Paulista de Obras.

CUT – Central Única dos Trabalhadores.

DAESP – Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo.

DER – Departamento de Estradas de Rodagem.

DERSA – Departamento de Desenvolvimento Rodoviário S.A.

DH – Departamento Hidroviário (DH).

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos.

DIRUR – Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do IPEA.

EC – Estatuto das Cidades.

EM – Estatuto da Metrôpole.

EMTU – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos.

EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.

FAU/USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

FASE – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional.

FED – Federal Reserve System.

FGV – Fundação Getúlio Vargas.

FII – Fundo de Investimento Imobiliário.

FIBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia Estatística.

FMI – Fundo Monetário Internacional.

FNEM – Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas.
FPIC – Funções Públicas de Interesse Comum.
FUMEFI – Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento.
FUNDO – Fundo de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas de São Paulo e Baixada Santista.
FUNDOCAMP – Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas.
FUNDOVALE – Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.
FUNDORMSOROCABA – Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba.
GBM – Grupo Banco Mundial.
GOVESP – Governo do Estado de São Paulo.
GTI – Grupo de Trabalho Interfederativo.
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística.
IETS – Instituto de Estudos Trabalho e Sociedade.
IGC-SP – Instituto Geográfico e Cartográfico do Estado de São Paulo.
IMESP – Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Especiais.
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
IPPUR/UFRJ – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano.
IIRSA – Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana.
LF – Lei Federal.
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.
OCDE – Organização de Cooperação de Desenvolvimento Econômico.
ODM – Objetivos de Desenvolvimento (Sustentável) do Milênio.
OMC – Organização Mundial do Comércio.
ONG – Organização Não Governamental.
ONU – Organização das Nações Unidas.
OS – Organização Social.
OSC – Organização da Sociedade Civil.
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.
OUC – Operação Urbana Consorciada.
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento.
PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.
PDE – Plano Diretor Estratégico.
PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.
PEA – População Economicamente Ativa.
PITU – Plano Integrado de Transportes Urbanos.
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.
PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo.
PMSA – Prefeitura Municipal de Santo André.
PMG – Prefeitura Municipal de Guarulhos.
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento.
PNUD – Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (*Program of the Nations Union of Development*).
PROSANEAR – Programa de Abastecimento de Água e Saneamento para a População de Baixa Renda da Zona Urbana.
PRODESP – Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo.
PRN – Partido da Reconstrução Nacional.
PSDB – Partido da Social Democrata Brasileiro.
PSL – Partido Social Liberal.
PT – Partido dos Trabalhadores.
PL – Projeto de Lei.
PUC – Pontifícia Universidade Católica.
RIDE – Rede Integrada de Desenvolvimento.

RM – Região Metropolitana.
RMSP – Região Metropolitana de São Paulo.
RMRJ – Região Metropolitana do Rio de Janeiro.
RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte.
SABESP – Secretaria de Abastecimento e Saneamento Básico do Estado de São Paulo.
SECOVI – Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais.
SDR – Secretaria de Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo.
SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento Urbano de São Paulo.
SFH – Sistema Financeiro de Habitação.
SIVIM – Sistema Viário de Interesse Metropolitano.
STF – Supremo Tribunal Federal.
STM – Secretaria de Transportes Metropolitanos.
UC – Unidades de Conservação.
UEG – Universidade Estadual de Goiás.
UEM – Universidade Estadual de Maringá.
UENF – Universidade Estadual Norte Fluminense.
UFABC – Universidade Federal do ABC.
UFBA – Universidade Federal da Bahia.
UFF – Universidade Federal Fluminense.
UFG – Universidade Federal de Goiás.
UFPA – Universidade Estadual do Pará.
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco.
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro.
UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
UFRG – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
UIT – Unidades de Informações Territorializadas.
UNASUL - União das Nações Sul Americanas.
UN-HABITAT – Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos.
USP – Universidade de São Paulo.
ZIM – Zonas de Intervenção Metropolitana.

Lista de Figuras

Figura 1 - O papel da União na indução de novas formas de governos metropolitanos	209
Figura 2 - Sistema de legislações nacionais referentes ao planejamento territorial	260
Figura 3 - Sistema de Planejamento Territorial à Escala da RMSP	260
Figura 4 - Sistema de Planejamento Territorial à Escala da RMSP	260
Figura 5 - Sistema de Planejamento e Gestão Metropolitano.....	263
Figura 6 - Ordenamento Territorial da Governança Metropolitana.....	270
Figura 7 - Classificação das áreas urbanas	287
Figura 8 - Hierarquia das Centralidades, segundo Christaller e Lösch	304
Figura 9 - Intervenções nos assentamentos precários.....	314
Figura 10 - Tipificação de assentamentos precários.....	314

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Distribuição da população em aglomerados subnormais, total e proporção em relação a população total em aglomerados subnormais, segundo as Regiões Metropolitanas - 2010	72
--	----

Lista de Mapas

Mapa 1 - Rede Urbana – Brasil, 2007.....	62
Mapa 2 - Arranjos Populacionais – Brasil, 2010	66
Mapa 3 - Produto Interno Bruto – Brasil, 2013	68
Mapa 4 - Distribuição dos aglomerados subnormais – Brasil, 2010	70
Mapa 5 - Macrozoneamento da RMSP	289
Mapa 6 - Macrozona de Diversificação e Adensamento	292
Mapa 7 - Macrozona de Consolidação da Urbanização.....	293
Mapa 8 - Macrozona de Preservação Ambiental	296
Mapa 9 - Macrozoneamento de Diversificação de Interesse Ambiental	297
Mapa 10 - Macrozona de Urbanização em Área de Proteção aos Manciais.....	298
Mapa 11 - Padrões Socioespaciais da Macrometrópole Paulista - 2014.....	307
Mapa 12 - Quinto do indicador proporção de pessoas com renda domiciliar per capita igual ou inferior a meio salário mínimo.....	309
Mapa 13 - Quinto do indicador proporção de pessoas com renda domiciliar per capita igual ou inferior a meio salário mínimo e que gastam mais de uma hora até o trabalho.....	310
Mapa 14 - Diagnóstico para Estruturação Metropolitana	319
Mapa 15 - Macrozoneamento do Ordenamento Territorial	320
Mapa 16 - Principais Eixos de Transporte Coletivos e Projetos Associados na RMSP*	321

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Empréstimos concedidos pelo Banco Mundial à mutuários por tópico durante o exercício financeiro 1995-2006, em milhões de US\$.....	116
Tabela 2 - Empréstimos concedidos pelo Banco Mundial à mutuários por tópico durante o exercício financeiro 2007-2015, em milhões de US\$.....	116
Tabela 3 - Empréstimos concedidos pelo Banco Mundial à mutuários por setor durante o exercício financeiro 1995-2006, em milhões de US\$.....	117
Tabela 4 - Empréstimos concedidos pelo Banco Mundial à mutuários por setor durante o exercício financeiro 2007-2015, em milhões de US\$.....	117
Tabela 5 - Empréstimos concedidos pelo Banco Mundial à mutuários da América Latina e Caribe por tópico durante o exercício financeiro 1995-2009, em milhões de US\$.....	119
Tabela 6 - Empréstimos concedidos pelo Banco Mundial à mutuários da América Latina e Caribe por setor durante o exercício financeiro 1995-2009, em milhões de US\$	119
Tabela 7 - Áreas Municipais com Diretrizes de Diversidade e Adensamento.....	294

Sumário

Introdução	14
<i>Brevíssimas notas sobre ideologia: para além de dicotomias e da falsa consciência</i>	19
<i>Um caminho expositivo da ideologia da governança interfederativa e metropolitana</i>	28
Seção I – O Estatuto da Metrópole como modelo e fantasmagoria: trajetória política e ideológica da governança metropolitana	35
1. Contexto e trajetória de formulação Estatuto da Metrópole	36
<i>1.1 Substrato histórico-geográfico da formulação do Estatuto da Metrópole</i>	44
<i>1.1.1 O Brasil no turbilhão da mundialização do capital</i>	45
<i>1.1.2 O caráter contraditório das metrópoles na divisão territorial do trabalho no Brasil</i>	60
<i>1.2 Trajetória de institucionalização da governança e do Estatuto da Metrópole</i>	75
<i>1.2.1 Articulações institucionais na origem do Estatuto da Metrópole</i>	78
<i>1.2.2 A institucionalização da governança interfederativa</i>	90
2. A governança como prática urbana: da reestruturação técnico-produtiva ao ajuste político-institucional do capital	104
<i>2.1 Contrarreformas e reestruturações políticas a soldo do Banco Mundial</i>	106
<i>2.2 A governança como ajustes político-institucionais e urbano do Banco Mundial</i>	127
<i>2.3 O fetiche de governo sobre a economia de escala e o Estatuto da Metrópole como modelo de difusão de boas práticas</i>	148
3. Recepção da governança e fetiche de corrigibilidade: a governança como modelo político-institucional e fantasmagoria	172
<i>3.1.1 A crise como justificativa e a corrigibilidade como fetiche</i>	176
<i>3.1.2 A governança como anteparo ideológico do Estatuto da Metrópole</i>	183
<i>3.2 O fetiche de corrigibilidade na institucionalização do Estatuto da Metrópole</i>	216
Seção II – Do Estatuto da Metrópole ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo: o tornar-se prático da ideologia da governança metropolitana ...	235
4. Reestruturação político-institucional a partir do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo	236
<i>4.1 Episódios preliminares de uma reestruturação em curso</i>	237
<i>4.2 Da governança como modelo à reestruturação político-administrativa</i>	255
5. Estratégias de reprodução do espaço a partir do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo	278
<i>5.1 O território como concepção norteadora e a metrópole como unidade de custo</i>	279
<i>5.2 Das concepções de território às estratégias de reprodução da metrópole</i>	301
Considerações Finais	334
<i>Desdobramentos ideológicos do fetiche da governança metropolitana</i>	335
Referências Bibliográficas	343
Anexo I: Entrevistas com Prof. Dr. Jeröen Klink	359
<i>Parte I – Entrevista realizada no dia 23 de outubro de 2018</i>	359
<i>Parte II – Entrevista realizada no dia 06 de novembro de 2018</i>	377
Anexo II: Entrevista com técnicos da EMPLASA	386
<i>Parte I - Entrevista realizada no dia 24 de novembro de 2018, diálogo inicial.</i>	387
<i>Parte II - Entrevista realizada no dia 24 de novembro de 2018, perguntas e respostas</i>	397

Introdução

/.../ Há muitos eventos na barriga prenhe das horas, e eles têm de ser paridos (SHAKESPEARE, 2004, p. 37)¹.

Os mesmos homens que estabelecem as relações sociais de acordo com sua produtividade material produzem também os princípios, as ideias, as categorias, de acordo com suas relações sociais.

Assim, essas ideias e categorias, são tão pouco eternas quanto as relações que elas exprimem. Elas são *produtos históricos e transitórios* (MARX, 2017, p. 102).

O Estatuto da Metrópole (EM), Lei Federal (LF) nº 13.089/15, ao ser aprovado em 12 de janeiro de 2015, trazia enunciado em seu primeiro artigo direcionar as formas de planejamento e de gestão das regiões metropolitanas (RMs) e aglomerações urbanas instituídas por lei federal ou estadual por intermédio de diretrizes sobre aplicação e execução de funções públicas de interesse comum (FPICs) e planos de desenvolvimento urbano integrados (PDUIs) para cada complexo metropolitano. O “novo” estatuto institucionaliza e mobiliza instrumentos jurídicos e termos no campo do direito urbanístico voltados às metrópoles em escala nacional (BRASIL, 2015a). Esse enunciado bastaria para destacar a importância do EM, porém, no mesmo artigo, outro componente ganhava relevância por sua dimensão e acento específico no corpo desta legislação, simultaneamente, como decisão política e jurídica, a saber: o fato do EM institucionalizar, como seu ponto nevrálgico, a concepção e/ou modo de pensar o mundo a partir das lentes da *governança interfederativa e metropolitana*.

À primeira vista, como letra “fria” da lei, a *governança interfederativa e metropolitana*, aparenta ser uma resolução neutra e técnica na miríade de outras expressões que formam o corpo dos artigos, incisos e parágrafos do EM, considerando apenas as fronteiras da “selva legal” das resoluções do Estado, para usar uma expressão de Mészáros (2018). Essa aparência de neutralidade técnica decorre, em parte, da relativa autonomia do campo do direito em relação as demais esferas da reprodução social diretamente vinculadas ao cotidiano, criando uma cisão ou alienação que, como corpo específico da divisão social trabalho do qual as suas resoluções são plasmadas em estatutos, códigos e determinações regulatórias, passam a ser herméticas dialogando sobre seus próprios pressupostos, termos e concepções, e dando a impressão de automovimento das decisões jurídicas como substância alheias da realidade, das classes sociais e suas instituições, apesar destes corpo de profissionais, técnicos, intelectuais e leis respondam e surjam de disputas concretas no seio da sociedade. Porém, existe ampla desigualdade na objetivação das decisões no campo do direito, bem como das concepções mobilizadas por esse complexo, muitas vezes oriundos de outros campos, e realização dos mesmos na vida cotidiana,

¹ Excerto retirado da peça “Otelo” de Shakespeare (2004), mais precisamente do diálogo entre os personagens Iago e Rodrigo. Na ocasião, Iago chama a atenção para o desabrochar de processos históricos e enfatiza que os mesmos dependem da ação dos indivíduos para se realizar, o mesmo ocorre com a ideias que só tomam vida pela prática.

como *produtos históricos e transitórios*, seja nas esferas das formações estatais, da qual a lei é formulada, ou em outros complexos da reprodução social, tais como a economia, o planejamento, as ciências, a cultura, a arte, o espaço urbano, entre outros. Portanto, a aparência de neutralidade e de pureza técnica de qualquer concepção no campo do direito, como a *governança interfederativa e metropolitana* esboroa-se quando são realizadas sucessivas aproximações históricas da sua formulação.

No caso da *governança interfederativa*, concepção de mundo que sustenta o EM, a aparência de neutralidade se desfaz no contexto histórico e geográfico de sua formulação, nas estratégias intrínsecas de planejamento que esta concepção impulsiona com amparo de subsídios à pesquisa envolvendo técnicos, intelectuais e profissionais, i.e., indivíduos concretos que se envolveram no refinamento desta concepção enquanto instrumento jurídico e, não menos importante, na concepção que essa ideologia lança sobre a mobilização de forças objetivas e subjetivas para a intervenção combinada do Estado e de diferentes segmentos do capital na reprodução do espaço das metrópoles em escala nacional. Neste sentido, os efeitos do EM e das concepções no entorno da governança interfederativa e metropolitana, transbordam para além da esfera do direito, tendo sua origem em específicas e determinadas articulações políticas.

O período dessa gestação acompanhou o Projeto de Lei (PL) 3.460, aprovado pela Câmara dos Deputados em 2004, sendo concebido pelo então Deputado Federal por São Paulo, Walter Feldman (Partido da Social-Democracia Brasileira – PSDB, 2002-2006) que organizou a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI) para tratar do tema (BRASIL et al., 2004), até a institucionalização do EM em 2015, com aprovação do Congresso Nacional e da presidência da república no mesmo dia, 12 de janeiro². Além dos trabalhos do CDUI iniciados em 2003, o poder executivo federal reuniu esforços para acelerar a formulação de projetos sobre a “questão metropolitana” em estados e municípios, independente da coloração partidária dos governos, em primeiro lugar, pela mobilização do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), da Casa Civil e do Ministério das Cidades para a produção de material e estabelecimento de convênios nacionais e internacionais, a partir de 2004. E, em segundo lugar, num momento de crescimento econômico nacional e internacional e do alinhamento político do governo federal com o projeto neodesenvolvimentista, em 2007, houve a criação do Comitê de

² A aprovação da Lei nº. 13.089/15, no dia 12 de janeiro de 2015, pela presidência da república contou com assinatura conjunta da então presidenta. Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores – PT –, 2009-2016), e os ministros Nelson Barbosa, Joaquim Levy, Gilberto Kassab e Gilberto Vargas assumindo as pastas, respectivamente, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda, das Cidades e secretário e Relações Institucionais. Pela composição dos ministérios, era possível ver um amplo consenso político entre direita e esquerda institucionalizadas. Além disso, outro aspecto que chama a atenção de tal aprovação é o veto a apenas um item dos artigos do novo estatuto com poucas complementações à essa legislação, para mensagem de veto da lei ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm, acessado em 02/01/2016. As duas gestões seguintes do governo federal alteraram o EM pontualmente, sem mudanças estruturais em suas resoluções.

Articulação Federativa (CAF) que buscou através de conexões políticas a institucionalização das resoluções do PL 3460/04 e a produção de um consenso sobre a necessidade de medidas de *governança interfederativa* em escala nacional³. Uma síntese dessa trajetória é suficiente para revelar a trama de estratégias que consubstanciaram a realização da *governança interfederativa e metropolitana* como objetivo do, até então, novo estatuto.

O CDUI com atividades concentradas no âmbito institucional, em momento de arrefecimento das lutas populares, buscou estabelecer consensos sobre as formas de gestão, políticas urbanas e planejamento desenvolvidos no ciclo político anterior, ao longo dos anos 1990, nos quais que se enquadrariam as *boas práticas* de gestão urbana segundo a agenda internacional estabelecida pelo Banco Mundial (BM), pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por resoluções pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-Habitat) e pela Organização de Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE) em consonância as experiências de União Europeia⁴. Nas audiências públicas e reuniões estabelecidas pelo CDUI, segundo consta em documento oficial do Congresso, da Câmara dos Deputados e do CDUI, privilegiou-se o “caráter técnico e suprapartidário” do planejamento com interesse num *pacto interfederativo*. Para tanto, foram convidados para esses debates profissionais, administradores ou gestores das esferas municipais e estaduais representando as 26 regiões metropolitanas (RMs), especialistas e intelectuais do tema do planejamento urbanos e territorial vinculados a universidades e instituições públicas com destaque para o IPEA e representantes de organizações empresariais, principalmente da construção civil e pesada. É preciso ressaltar que, apesar do “caráter técnico e suprapartidário” ou supostamente neutro desses debates sobre *pacto interfederativo* entre diferentes níveis do Estado e setores da *sociedade civil*⁵, não participaram das audiências e reuniões do CDUI representantes de movimentos sociais em luta pela reforma urbana, sindicatos e outras entidades

³ Hoshino e Moura (2019) explicam como esse consenso foi produzido a partir de uma análise das atribuições do CAF, já Losada (2010), na função de técnica, relata de modo pormenorizado as estratégias para a implementação deste consenso.

⁴ Instituições nacionais e internacionais registraram os avanços das *boas práticas* de governança e gestão urbana no Brasil, para um balanço do período ver: Brasil et al., 2004, BM, 2015a e OCDE, 2013 e 2018.

⁵ Na acepção hoje dominante há uma separação entre sociedade civil e Estado, sendo o primeiro o corpo indiferenciado de cidadãos destituídos de suas características particulares e, o segundo, uma entidade extrínseca dos interesses individuais e particulares congregando em si as características universais da sociedade. Diferente dessa acepção, presente sobretudo no campo do direito, aqui identificamos junto com Marx (2010a) de “A questão judaica” que nas sociedades de classes as contradições e antagonismos de interesses sociais variados perpassam a reprodução da “sociedade civil” e do Estado. Desse modo se opera uma alienação política entre Estado, como ente estruturador da comunidade política, e os indivíduos, na qualidade de forma homogênea da sociedade civil. Tal alienação igualmente atinge aos homens singulares que são identificados abstratamente nas figuras do *bourgeois*, como indivíduo privado e ser real, e do *citoyen*, como ser genérico e de características universais, conferindo *ilusoriamente* ao Estado a dimensão de aperfeiçoador da vida genérica dos homens. Assim, ao Estado é atribuído as características dos homens, mesmo este sendo caracterizado como ente universal dos interesses antagonísticos, força extrínseca da sociedade e não-produto das contradições sociais. Os desdobramentos ideológicos dessa alienação podem ser vistos hoje na separação arbitrária e na concepção indeterminada de sociedade civil que nega as dimensões de classe ou cinde a realidade política das formações estatais das contradições operadas nas relações materiais da reprodução da vida cotidiana.

das classes sociais que vivem do trabalho, apesar dos últimos serem mencionados nos documentos como setores da *sociedade civil* cuja participação, neste projeto, dar-se-ia mediante *consenso, cooperação e voluntarismo* na aplicação das medidas definidas pelo PL ou por qualquer outro mecanismo regulatório institucionalizado⁶.

Como se depreende da leitura dos documentos, durante as audiências do CDUI, realizadas em 2003, prepararam terreno para aprovação do PL 3.460 no ano seguinte, bem como destacaram politicamente as experiências de gestão das RMs de São Paulo (SP), Belo Horizonte (MG) e Recife (PE), devido a implementação em marcha de um conjunto de reformas (ou contrarreformas) na área do planejamento e na oferta de serviços públicos na escala das metrópoles, que tinham por fundamento a responsabilidade fiscal e a reestruturação dos contratos para a oferta de serviços públicos e infraestrutura, incluindo a flexibilização da legislação da regulamentação do trabalho no funcionalismo público, a privatização de serviços e do patrimônio estatal, alianças e convênios com a iniciativa privada, demonstrando, segundo relato nas audiências públicas, adaptação das estruturas da administração pública às formas eficientes, eficazes e dinâmicas da gestão privada. Dessas experiências, as RMs de Belo Horizonte e Recife, com auxílio financeiro, técnico e político da *Cities Alliance* e do BM, apresentavam avançadas medidas e reformas à implementação do planejamento metropolitano, seguindo determinações estratégicas da agenda de agências internacionais que, neste contexto, incluíam essas “experiências” aos modelos de *boas práticas* a serem seguidas nacional e mundialmente. No caso da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) foi discutido o papel dos consórcios, com destaque ao Consórcio Intermunicipal do ABC Paulista, projeto que também contou com a participação financeira, institucional e técnica do BM⁷.

A convergência das experiências nacionais com os projetos internacionais de planejamento e gestão metropolitana não se limitou aos debates e audiências do CDUI e, tampouco, ao *pacto interfederativo*. Em março de 2004, o CDUI e o poder executivo federal por intermédio do IPEA, da Casa Civil e do Ministério das Cidades realizou seminário internacional intitulado “O desafio da gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federados” priorizando a troca de experiências, concepções e métodos ligados a reforma dos segmentos da administração pública ligadas ao planejamento metropolitano e as formas de intervenção sobre o espaço com participação de parlamentares, intelectuais, técnicos e gestores de empresas públicas municipais e estaduais atuantes no Brasil e em outros países, organizações não

⁶ O registro inicial dos trabalhos do CDUI e a busca por um consenso sobre o “pacto federativo” encontra-se disponível no documento “A questão metropolitana no Brasil”, para tanto ver: Brasil et al., 2004.

⁷ Para uma leitura dos trabalhos do CDUI e do aporte técnico de experiências municipais, com participação e subsídios de agências internacionais, que se tornaram referência de projetos para a elaboração do EM, ver: Brasil et al., 2004 e BM, 2006.

governamentais (ONGs) e representantes de instituições internacionais (BRASIL at ali, 2004 e BRASIL, 2015b). Após esse primeiro ciclo de debates, desde 2006, a pedido do poder executivo federal, da Casa Civil e do Ministério das Cidades, com financiamento do governo federal e convênios com instituições internacionais, o IPEA, universidades públicas e privadas, o Observatório das Metrôpoles e outras instituições que trabalham com a temática metropolitana, foram desenvolvendo materiais e metodologia para elaboração de planos de desenvolvimento urbano integrado (PDUIs) com prioridade nas resoluções definidas desde o PL 3.460/04 e na institucionalização das modernas concepções de planejamento amparados no *pacto federativo* já anunciado pelas audiências do CDUI, mas como aplicação das *boas práticas* dos modelos internacionais de gestão urbana, como a *governança interfederativa e metropolitana*⁸.

Deste período à aprovação do EM, em 2015, uma série de seminários, encontros, audiências e materiais foram produzidos por diversas instituições para tratar o tema da “governança metropolitana no Brasil”, além de convênios e trabalhos subsidiados ou organizados pelo governo federal e por instituições de pesquisa públicas e privadas, nacionais e internacionais. Priorizava-se, neste contexto, a criação de um consenso que fosse supostamente técnico, suprapartidário e neutro a respeito das contrarreformas necessárias para a aplicação da *governança* no planejamento das metrôpoles, mas que, simultaneamente, fosse orientado pelas premissas de uma gestão eficiente, eficaz, responsável em termos fiscais, com participação da iniciativa privada e aceitação voluntária, cooperativa e consensual da sociedade civil. Ou seja, para além de um fenômeno exclusivamente jurídico e/ou do campo do direito urbanístico, a internalização da concepção de governança no Brasil, em termos objetivos e práticos continha também estratégias políticas, sendo reconhecidas por instituições e agências internacionais. Após a institucionalização do EM, em maio de 2015, o BM (2015a) produziu relatório voltado exclusivamente a esta legislação ressaltando que ao aprovar o novo estatuto com ênfase na *governança metropolitana* o governo federal “reafirma responsabilidade /.../ em definir o arcabouço geral de políticas públicas para as RMs” (BM, 2015a, p. 18) modernizando o planejamento territorial em termos liberais-democráticos, não nos marcos jurídicos, mas políticos, pois “a nova lei apresenta uma oportunidade para discutir a questão metropolitana no Brasil e avaliar modelos e tipologias adequados de governança” (ibid., p. 18), i.e., “a questão metropolitana no Brasil” e as condições objetivas e sociais da produção do espaço urbano passam a ser lidas e interpretadas pelas premissas conceituais e ideo-políticas da governança.

Dada essa trajetória, a hipótese aqui apresentada é de que a *governança interfederativa*

⁸ A respeito ver os documentos: Brasil, 2015b e BM, 2015a.

e *metropolitana* ao ser institucionalizada no EM efetiva-se, simultaneamente, em primeiro lugar, como resultado de articulações políticas orientadas por instituições nacionais e internacionais, com especial acento nas intervenções promovidas pelo BM, para reestruturação de instâncias e organismos do Estado, da gestão e do planejamento e, com elas, intervir nas formas jurídicas de regulação das metrópoles para fortalecer a primazia da reprodução desses espaços e desobstruir o crescimento econômico sendo, portanto, uma estratégia política e de classe, permitindo a penetração deste prognóstico nas diferentes esferas e níveis da formação estatal. E, em segundo lugar, mas não menos importante, o EM realizaria a governança como ideologia por definir e mobilizar consciências a respeito da realidade social, econômica, espacial e política das metrópoles em ambientes da produção científica, técnica e jurídica com efeito de longo prazo, a partir das lentes da *governança interfederativa e metropolitana*.

Brevíssimas notas sobre ideologia: para além de dicotomias e da falsa consciência

Como evidencia Mészáros (1993 e 2012), com colorações teóricas e políticas distintas foi difundido ao longo do século XX que o caráter de determinados campos ou complexos da reprodução social, tais como a economia, as ciências, a arte, a política, etc., apresentariam neutralidade ideológica e, portanto, suas resoluções e instituições não firmariam compromissos de classe, pois seriam “posições técnicas”⁹. Por outro ângulo, a ideologia portaria o aspecto negativo da *falsa consciência* da realidade, estando isolada dos fenômenos sociais e sendo o polo oposto da ciência, da política, do direito, da técnica, etc., que portariam a verdade, independente de seu caráter objetivo, da função assumida na sociedade e de suas consequências. Do estruturalismo francês ao fim da história de Francis Fukuyama e das atuais perspectivas da não-ideologia e da não-verdade, essa aceção do caráter (supostamente) não ideológico de determinados campos da reprodução social vigora como pressuposto teórico dominante e, podemos dizer, cindido da ideologia em seus aspectos objetivos e sociais.

Diferente dessas aceções, entendemos aqui que as formulações e produções científicas, técnicas, artísticas, políticas, jurídicas, filosóficas, etc., podem ter também caráter ideológico, pois precisam firmar posições e compromissos práticos na tomada de decisão entre alternativas oriundas da realidade e mobilizar consciências para enfrentar contradições nas esferas da reprodução social, sendo aplicadas distintamente em condições históricas específicas. Deste modo, como identificou Vaisman (1989), ao invés de uma instância a parte da sociedade, a ideologia emerge e é produzida na qualidade de “veículo de conscientização e prévia-ideação da prática /.../ dos homens” (VAISMAN, 1989, p. 421) e só se efetiva ao “desempenhar uma

⁹ Sobre a suposta neutralidade da ideologia ver também: Coutinho, 1972 e Netto, 2010.

precisa função” (ibid., p. 420) na realidade social, i.e., a ideologia não é um conjunto de ideias equivocadas ou falseadoras destituídas de objetividade, apesar de poder cumprir também esse papel, mas sim poder que erige e ganha contornos definitivos quando assume objetividade na prática e na vida social. Ao tratar da articulação entre ciência, política e ideologia, partindo dos efeitos práticos no cotidiano de determinadas resoluções ideais com efeitos objetivos na tomada de posições políticas e econômicas decisivas desde a segunda metade do século XX, Mészáros (2012) percebe e enfatiza que ideologia como

forma específica de consciência social, [está] materialmente ancorada e sustentada. Como tal, não pode ser superada nas *sociedades de classe*. Sua persistência se deve ao fato de ela ser constituída objetivamente (e constantemente reconstituída) como *consciência prática inevitável das sociedades de classe*, relacionada com a articulação de conjuntos de valores e estratégias rivais que tentam controlar o metabolismo social em todos os seus principais aspectos. Os interesses sociais que se desenvolvem ao longo da história e se *entrelaçam conflituosamente* manifestam-se, no plano da consciência social, na grande diversidade de discursos ideológicos relativamente *autônomos* (mas, é claro, de modo algum *independentes*), que exercem forte influência sobre os processos materiais [grifos do autor] (MÉSZÁROS, 2012, p. 65).

Essa posição se refere ao caráter objetivo da ideologia, simultaneamente, como produto social e consciência específica em relação às contradições sociohistóricas, podendo, dependendo das circunstâncias, ter validade verdadeira ou falsa em relação à realidade. Mas, mesmo como falsa consciência, ainda mantém o seu caráter operativo em termos de uma ideação prévia voltada à ação e papel objetivo na mobilização de outras consciências.

Neste sentido, como salienta Maurício Tragtenberg (1977) mesmo a *falsa consciência* tem “operacionalidade em nível técnico” (TRAGTENBERG, 1977, p. 16) efetuando recorrentemente uma ambiguidade no âmbito da ideologia, pois, a sua existência, objetiva e subjetiva, está vinculada às “determinações sociais reais, enquanto *técnica* /.../ por mediação do trabalho; e afasta-se dessas determinações sociais reais, compondo-se num universo sistemático organizado, refletindo deformadamente o real” (Ibid., p. 89). Portanto, a identidade não mediada e, com ela, a redução da ideologia a *falsa consciência* nega a objetividade da primeira em seu conteúdo social.

Como observou Lukács (2013), isso não significa que ideologia

é pura e simplesmente idêntica à consciência da realidade. A ideologia, enquanto meio de dirimir conflitos sociais, é algo eminentemente direcionado para a práxis e, desse modo, também compartilha, claro que no quadro de sua peculiaridade, a propriedade de todo práxis: o direcionamento para uma realidade a ser modificada (sendo que /.../ a defesa da realidade dada contra tentativas de mudança evidencia a mesma estrutura prática). A sua peculiaridade dentro do conjunto da práxis é a generalização que, em última análise, é sempre orientada socialmente; isto é, a síntese abstrativa de grupos e fenômenos cujo elemento comum consiste sobretudo em que podem ser mantidos, modificados ou rejeitados em seu conjunto (LUKÁCS, 2013, p. 520).

No caso da sociedade de classes, em termos restritos, a ideologia se efetiva na qualidade

de “síntese abstrata de grupos e fenômenos” que assumem posição específica na divisão do trabalho ao tomar consciência de aspectos da realidade social e de levar materialmente essa posição até o fim para manter, modificar ou rejeitar essa realidade. Portanto, a ideologia se destaca na esfera de algum campo ou complexo específico da reprodução social, em nosso caso no direito urbanístico e no planejamento¹⁰. Igualmente, a tomada de posição entre alternativas em relação à sociedade vigente e as mobilizações de novas consciências a partir de determinadas concepções e formulações, envolvendo o poder material de classes e instituições na sociedade, é o que define objetivamente o caráter dominante ou hegemônico e contra hegemônico das ideologias, pois, as últimas devem, ao tomarem consciência da realidade social, vislumbrar sua manutenção, modificação ou rejeição¹¹.

No mesmo diapasão, Mészáros (1993) identifica que as ideologias, ao invés de elucubrações ideais arbitrárias, “surtem com base em determinações sociais objetivas que são em maior ou menor grau, ‘visíveis’ a partir de uma multiplicidade de perspectivas sociais” (MÉSZÁROS, 1993, p. 56-7) justamente por apresentarem uma “forma específica de consciência social” cujo sentido prático, na sociedade de classes, torna-se *inescapável*, pois está “vinculada à articulação dos conjuntos de valores rivais e estratégias que visam ao controle do metabolismo social sob todos os seus principais aspectos (ibid., p. 11). Ideologia é uma forma específica de consciência voltada à práxis, realiza-se como prática, principalmente por mobilizar outras consciências para alcançar objetivamente determinados fins e, mesmo que esses não se realizem conforme a ideação prévia, ela assume posição material no interior da sociedade. Ideologia, assim, não condiz imediatamente sua identidade com a consciência. Independente de ser verdadeira ou falsa, essa consciência específica parte das contradições da sociedade e realiza-se antagonicamente no seu interior através da posição de classes, grupos ou

¹⁰ Lukács (2013) é um dos poucos filósofos a tratar da ideologia em sua expressão material, não dicotomizando esse fenômeno das outras esferas da realidade social, recuperando este debate e prolongando-o desde Marx à Gramsci. Entre as inúmeras advertências a respeito do caráter objetivo da ideologia, Lukács (2013) enfatiza que essa categoria emerge da unidade entre a ideação prévia e objetividade da atividade prática dos homens, o que permite aos últimos tomarem consciência do mundo e sua ação sobre ele, portanto, é indissociável da vida social, assumindo deste modo o seu caráter amplo. Porém, em termos concretos e com o desenvolvimento da divisão social do trabalho, a ideologia ganha contornos específicos ou restritos por adquirir relativa autonomia em relação a produção material imediata e ao cotidiano.

¹¹ Essa vulgata é lançada, sobretudo, a Marx e Engels (2007) de “A ideologia alemã”. Porém é preciso ressaltar dois elementos, primeiro, os autores tratavam especificamente do idealismo alemão, denominando-o ideológico por seu caráter deformado em determinado contexto social oriundo do atraso econômico alemão, portanto, da apreensão de determinado conflito inerente no solo social e que tenta mobilizar consciências para sua resolução. Segundo, o uso do termo ideologia, está restrito e datado ao momento de produção deste trabalho, sendo reelaborado por Marx e Engels posteriormente, a partir da apreensão do avanço de múltiplas determinações sociais. A título de exemplo, Marx (2008), na introdução de sua “Contribuição à Crítica da Economia Política”, identificou que as transformações produzidas no campo econômico, em última instância, modificam “mais ou menos lenta ou rapidamente toda a colossal superestrutura” (MARX, 2008, p. 48), sendo a relação entre a economia (a infraestrutura) e a “superestrutura” uma via de mão dupla, múltiplas e entrelaçadamente determinadas, ao considerar que em tais “transformações, convém distinguir sempre a transformação material de condições econômicas de produção – que podem ser verificadas fielmente com ajuda das ciências físicas e naturais – e as formas jurídicas, religiosas, artísticas ou filosóficas, em resumo, as formas ideológicas sob as quais os homens adquirem consciência desse conflito e o levam até o fim” (ibid., p. 48). Um tratamento mais detido do tema encontra-se em Lukács (2013) e Vaisman (1989).

instituições, que alteraram e poder ser alteradas pelas interações, de modo muito desigual, entre diversos complexos da reprodução social.

Ao perceber a condição objetiva da relação entre ideologia e política, Lefebvre (1983) critica a concepção estruturalista cujo limite encontra-se na cisão entre ideologias e os demais complexos da reprodução social, salientando que ambos, política e ideologia, longe de serem resoluções neutras ou técnicas, são inseparáveis na sociedade capitalista e realizam-se como “*ato*, ou seja, *poder*”; e o poder não pode ser definido fora das coisas sobre as quais age [grifos do autor]” (LEFEBVRE, 1983, p. 101). Como poder material, salientou Lefebvre (1969) em outro momento direcionando sua crítica aos tecnocratas, “as ideias e a ideologia desempenham um papel importante nas estratégias mundiais (LEFEBVRE, 1969, p. 65). Embora não apresente nestes termos, é possível aferir que qualquer relação com a concepção de ideologia como definição *a priori* de *deformação do real* destituído da relação social ou “fora das coisas sobre as quais age”, falsificação em oposição a verdade universal e científica, reflexo passivo da materialidade, manipulação via de regra para a confusão, etc., nega a objetividade e função social assumida como *ato* ou *poder* no conflito e na mobilização de consciências específicas que partem e se realizam na vida cotidiana.

Em Marx (2008), as “formas ideológicas” também se afirmam por intermédio das esferas “jurídicas, artísticas ou filosóficas” e das concepções e resoluções delas *desenvolvidas desigualmente*, sendo ideações com força objetiva/prática na mobilização de consciências para a tomada de decisões entre alternativas concretas e historicamente determinadas no interior dos diferentes complexos que configuram a totalidade da vida social.

A problemática da ideologia faz-se necessária e envolve a relação interdeterminada e desigual entre as concepções/representações de mundo e as condições sociais das quais elas emergem e mobilizam consciências e tomadas de decisão prática nos vários complexos da reprodução social. Conforme identificou Marx (2011), faz parte das objetivações dos complexos da reprodução humana além de elevar “sobre as condições sociais da existência /.../ toda uma superestrutura de sentimentos, ilusões, modos de pensar e visões de vida distintos e configurados de modo peculiar” (MARX, 2011, p. 60), razão pela qual os homens ao produzirem sua história não a fazem, contudo, “de livre e espontânea vontade, pois não são eles que escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas essas lhes foram transmitidas assim como se encontram” (ibid., p. 25)¹². Essa “superestrutura”, como via de mão dupla com a

¹² Essas passagens talvez sejam uma das mais utilizadas para tratar da produção da história pelos homens, mas, também, uma das menos compreendidas. Marx (2011), em “O 18 de brumário de Luís Bonaparte” descreve e analisa os componentes determinantes da vida política e social francesa entre 1848 e 1851, momento que configura a trajetória que vai da emergência de um processo revolucionário com ativa participação de diversas classes sociais na cidade e no campo, iniciado, mas não

“infraestrutura”, envolve concepções, modos de pensar, representações e ilusões, apresentando heterogeneidade de posições que partem da existência imediata de indivíduos, classes sociais, grupos, instituições e permeiam os diversos complexos da reprodução social como a arte, a política, a ciência, a literatura, a ideologia, etc., conformando e fazendo parte de disputas e lutas no seio da sociedade conforme a conscientização específica dos componentes e condições objetivas determinantes da reprodução social, da posição dos indivíduos na produção material e da potencialidade desses em terem acesso à multiplicidade de concepções e atuação prática sobre processos concretos, interagindo em suas dinâmicas, com implicações variadas de períodos distintos que se manifestam no corpo da sociedade.

O mesmo ocorre na relação entre os indivíduos, os campos que esses atuam, a totalidade e as múltiplas práticas humanas mutuamente determinadas. Segundo Mézáros (1993), “as várias manifestações institucionais e intelectuais da vida humana não são simplesmente ‘construídas sobre’ uma base econômica, através de uma estrutura própria, imensamente intrincada e relativamente *autônoma*” (ibid., p. 77), na medida em que as determinações econômicas e políticas das relações sociais de produção “não existem fora do complexo historicamente mutável de mediações específicas, incluindo as mais ‘espirituais’” (ibid., p. 77).

Ao tratarmos da relação entre os aspectos objetivos e subjetivos da reprodução social para além da falsa consciência e de um juízo *a priori* da ideologia, buscamos evidenciar seus fundamentos nos campos ou complexos da qual essas específicas formas de consciência emergem e passam a ter papel decisivo em termos práticos, evitando reduzir a realidade ao materialismo mecanicista que se debruça sobre um “trajeto prescrito por lei, de modo totalmente independente daquele que se dá na consciência dos homens” (LUKÁCS, 2013, p. 186) e, simultaneamente, do idealismo cujo “pensamento humano /.../ determina, modifica etc. o ser” (ibid., p. 186). No caso estudado e a partir da ideologia que se manifesta nos campos da política e do planejamento, entendemos, como analisa Lukács (2013),

o ente objetivo da classe origina-se das relações de produção concretas, da estrutura da referida formação. O fato de a conscientização ser capaz de exercer uma função objetivamente modificadora no ser social da classe só pode causar surpresa naqueles que /.../ veem uma infraestrutura ‘puramente objetiva’ e uma superestrutura tão ‘puramente subjetiva’ (ibid., p. 184-5).

Para além de um mecanicismo vulgar da relação entre superestrutura e infraestrutura, entendemos que a “superestrutura” é igualmente produzida e incorporada na objetivação dos

limitado, a França, até o golpe promovido por Luís Bonaparte, a autopromoção do IIº Império e a onda contrarrevolucionária na Europa. As duas afirmações citadas, compõem os fatores interdeterminados da relação entre causalidade e casualidade socialmente produzida e que emergem como parte da superestrutura (determinada e determinante) em períodos passados e com diferentes colorações de classe que reaparecem e ganham peso na tomada de decisões de deliberações práticas.

atos dos indivíduos que atuam na segunda, podendo surgir em campos/complexos distintos de objetivação da reprodução social, determinando (e sendo determinados) pelo acúmulo de interações e atividades, sobretudo quando atingem o estatuto de tomadas de posição/decisão entre alternativas que são incorporadas (ou não) em medidas de curto, médio e longo prazo e em escalas variadas, mesmo que as ideias que deram origem a tais práticas estejam distantes de sua aplicação imediata, podendo contribuir para mudanças já em andamento, acelerando ou retardando processos. Neste sentido, como veremos ao longo desta tese em relação à *governança*, ideologia interage desigualmente no conjunto de determinações postas em marcha pelas práticas sociais, ou seja, pelo ato dos “homens fazerem a sua história”.

Tomando o caso da ideologia da *governança metropolitana e interfederativa* em tela, e seu percurso histórico particular no Brasil, veremos que esta se efetivou e foi internalizada nos campos da política, do direito e do planejamento, todos associados direta ou indiretamente ao funcionamento do Estado (sendo este o objetivo e o limite de sua atuação), após, pelo menos, três décadas de intervenções urbanas no Brasil e em inúmeros outros países periféricos. Porém, a moderna concepção de governança, como analisou criticamente Chesnais (2002), não estava a princípio voltada ao campo da política e do planejamento, mas à economia e à gerência de carteiras de negócios, na esfera dos capitais privados individuais e suas interações com os demais no mercado, nas estratégias gerenciais com compromissos específicos de rentabilidade, de alinhamento burocrático-administrativo e de controle sobre certo tipo de trabalho com hegemonia do capital financeiro (ou portador de juros) e da mensuração na carteira de negócios de grupos de investidores e empresas monopólicas em diferentes bolsas de valores (CHESNAIS, 2002). Com os ganhos da estratégia gerencial, os ecos da *governança* fizeram frente nas reestruturações políticas contemporâneas.

Com efeito na produção de consensos e aceitação dos parâmetros ideológicos dominantes, a governança migrou, com novos contornos e consequências, para a teoria política e do planejamento em momentos de intensa reestruturação/contrarreforma do Estado, dos países centrais aos periféricos. Nos anos 1980 e 1990, essa ideologia incorporou as colorações da sociologia estadunidense e de cunho democrático-liberal baseada na harmonização de conflitos, na readequação e flexibilização das estruturas administrativas das formações estatais segundo prerrogativa de desobstrução das “leis do mercado”, constituindo-se como princípio universal de gerência no âmbito de uma concepção de mundo ahistórica, aescalar e indeterminada, mas poder de penetração e adaptação em diversos campos da produção teórica¹³.

¹³ Para as origens da ideologia de governança ao longo da história ver: Pires (et al., 2011). Sobre as metamorfoses da governança e sua aplicação nos campos das ciências sociais que abordam a problemática urbana e o planejamento territorial ver: Klink,

Tal migração não ocorreu de modo linear. Segundo Pereira (2010), décadas foram necessárias para o refinamento da governança nos *think thanks* internacionais com auxílio de imenso rearranjo da atuação dessas instituições para interiorizar suas concepções de mundo na divisão do trabalho, principalmente de caráter intelectual, como ocorreu com as entidades, universidades, empresas e instituições ligadas direta ou indiretamente ao BM. Condição que resultou, como veremos ao longo da primeira parte desta tese, na sua penetração nos campos de atuação das agências internacionais que objetivaram, de modo esquemático, a setorialização de seus investimentos com imposição material deste “modo de pensar” o mundo nos países periféricos, com destaque para a gestão urbana¹⁴. Após longa e tortuosa trajetória, o *modo de pensar da governança*, cindido ou alienado de suas marcas originárias e como *fantasma do passado*, ganhou relevância na mobilização de consciências para utilização de determinadas práticas, escolha de específicas tomadas de posição entre alternativas e rearranjos políticos voltados para enfrentamento das contradições da urbanização e da metropolização do território brasileiro. Todo um substrato material de transformações políticas e econômicas foi necessário para a penetração desta ideologia no país, por mais que muitos de seus “operadores” não tivessem pleno conhecimento de tal processo.

Os contornos mais ou menos definitivos para a transformação das intervenções do Estado no espaço das metrópoles, sintetizou-se desigualmente na conformação de estruturas de comando e decisão na divisão do trabalho da qual o planejamento e a política fazem parte, tornando-se operacional quando imposta nos procedimentos cotidianos do trabalho; i.e., a *governança* se realizou quando foi institucionalizada em instrumentos urbanísticos e concepções de mundo validando/orientando a prática e a aplicação do EM em escala nacional.

Por isso, a *governança metropolitana e interfederativa* como imperativo ideológico do modo de pensar as metrópoles no Brasil, só ganhou relevância no campo político e jurídico-administrativo quando passou a ter função na divisão social e técnica do trabalho e no interior da formação estatal mobilizando consciências específicas, atos, operações, práxis e relações. Tal realização prática teve profundas consequências objetivas nas estruturas de comando do Estado, nos organismos de planejamento urbano e na aplicação de instrumentos e intervenções nas metrópoles, com diferenciações regionais e locais de sua aplicação segundo condições políticas, administrativas e operacionais específicas. Os modos de pensar, as concepções de

2010a, b e c, e LIMA, maio/ago. 2019. Uma abordagem sobre a virada do BM para a incorporação da governança como medida de reforma administrativa intrínseca a rodada dos ajustes estruturais dos anos 1990 ver: Pereira, 2010.

¹⁴ O debate a respeito da relevância da governança como parte dos ajustes estruturais e urbano do BM e sua atuação nos países periféricos será tratada no capítulo 2 desta tese, com ênfase nos itens 2.1 e 2.2. Uma síntese pormenorizada dos investimentos e atuação direta do BM nos países periféricos, primeiro na totalidade de seus mutuários e, posteriormente, na região da América Latina e Caribe, pode ser verificada, respectivamente, nas tabelas de 1 a 6 também situadas no capítulo 2.

mundo e as ilusões ganharam estatuto objetivo quando assumiram função social determinada que, neste caso específico, foi da divisão do trabalho ao cotidiano.

Essas funções resultantes e sínteses da mobilização de consciências específicas e voltadas para determinados fins conduzem em termos gerais, como destacou Lukács (2013)

os atos, as operações etc. singulares [que] também só podem ser considerados significativos no âmbito do processo do qual fazem parte; [assim] a decisão a respeito de serem certos ou falhos é tomada sobretudo em vista da função que devem cumprir nesse complexo em que se encontram (LUKÁCS, 2013, p. 162).

Há aqui uma dualidade na dimensão prática e objetiva da ideologia. Em termos gerais, a existência do aspecto decisivo das determinações ideológicas está na dinâmica social da qual “grupos e interesses antagônicos atuam e almejam impor esses interesses à sociedade como um todo como seu interesse geral” (ibid., p. 472), sendo, portanto no surgimento, desenvolvimento e disseminação de determinada ideologia que se manifesta “a marca registrada geral da sociedade de classes” (ibid., p. 472). Em termos específicos, a determinação ideológica “só pode se tornar um motor da práxis quando os homens singulares vivenciam esses interesses como seus próprios e tentam impô-los nas relações vitalmente importantes para eles com outras pessoas” (ibid., p. 472). A isso soma-se que “toda a práxis humana, /.../ toda decisão que provoca uma ação ocorre na dependência de circunstâncias que o homem que efetua o pôr teleológico jamais tem condições de antecipar totalmente em pensamento e, por isso, jamais consegue dominar totalmente” (ibid., p. 475). As consequências dessas ações e sua influência (postas em marcha por determinadas práticas orientadas para mobilizar modos de pensar o mundo) são múltiplas e, em muitos casos, inesperadas por parte daqueles que promovem e participam desse processo, pois nem sempre os indivíduos em seus atos singulares expressam conscientemente a ação, tampouco reconhecem as ideologias que mobilizaram essas ações. Lembrando que os nexos originários da formulação desses modos de pensar não estão imediatamente expostos nos atos singulares de seus operadores.

Ademais, Engels (1979) já havia identificado que o desenvolvimento e complexidade das relações sociais propriamente capitalistas exigiu maior atuação nos campos da política e do direito para aperfeiçoar instituições que visam minimizar tensões de classe, sendo esses componentes necessários para a tomada de posição entre alternativas que pudessem garantir a viabilidade da propriedade privada dos principais meios de produção e reprodução social, e da legitimidade de representação do Estado na qualidade de força política homogeneizadora de interesses antagônicos de classes sociais, grupos e instituições. Neste contexto, o Estado e as suas instituições formariam, imaginariamente, forças extrínsecas das contradições no seio da economia e da reprodução material da sociedade – definida como civil –, recriando a aparência

de que o funcionamento dessas instituições fosse complementemente independente, justificando sua existência e manutenção pelo desenvolvimento da legislação, da política e do direito

num conjunto complexo e extenso [do qual] aparece a necessidade de uma nova divisão do trabalho social; forma-se uma casta de juristas profissionais e com eles nasce a ciência do direito, que, desenvolvendo-se, compara os sistemas jurídicos dos diversos povos e das diferentes épocas, considerando-os não como imagem das relações econômicas do movimento mas como sistema que neles próprios encontram sua razão de ser (ENGELS, 1979, p. 65)¹⁵.

Dada a complexificação da divisão do trabalho contemporânea, incluem-se aos juristas, profissionais do campo do direito e aqueles ligados as áreas do planejamento, das ciências aplicadas, uma miríade de técnicos, intelectuais, acadêmicos e, com eles, instituições cujos modos de pensar e seus produtos em formas de concepções, ideologias, termos e modelos pensam limitar-se aos campos da reprodução social da qual atuam, entretanto essa atuação possui enorme poder de transbordamento para outras esferas, sendo difícil a apreensão e articulação da relação mútua entre os diferentes campos da reprodução social, mas tendo forte impacto na atuação prática e singular dos indivíduos.

Lukács (2013) também identificou que isso igualmente decorre das conexões presentes entre os diferentes campos da reprodução social em que se realizam nas práticas

dos homens singulares – a realidade do ser social se manifesta de modo imediato no homem –, /.../ essas ações ao serem realizadas forçosamente se encaixam umas nas outras para formar complexos de relações entre os homens, que, tendo surgido, possuem certa dinâmica própria, isto é, não só existem, se reproduzem e se tornam socialmente operativos independentemente da consciência dos homens singulares, mas também proporcionam impulsos mais ou menos, direta ou indiretamente, decisivos para as decisões alternativas. O contato entre tais complexos e a influência que exercem uns sobre os outros sempre devem ter, portanto, certa ambiguidade, mesmo que suas tendências principais dependam também das legalidades mais gerais da reprodução total da referida formação, de sua estrutura, do rumo do seu desenvolvimento, do seu nível de desenvolvimento etc. (LUKÁCS, 2013, p. 180).

Esses componentes que podem ser percebidos na operacionalidade do EM e na formulação do PDUI da RMSP, igualmente, como veremos ao longo desta tese, resultaram da trajetória desigual da governança como imperativo ideológico dominante de certa concepção liberal de mundo e foram importantes para acelerar reestruturações político-administrativas em instituições de gestão metropolitana e rearticular os aspectos dominantes da regência do capital sobre a reprodução do espaço. A partir desses problemas concretos, a ideologia deve ser identificada como produto social voltado à mobilização de consciências para alcançar determinado fim de ordem prática, apresentando certa dimensão material que vai da tomada de decisões à práxis, o mesmo ocorrendo com preceitos teóricos, concepções e formulações cuja

¹⁵ Em sua “Contribuição à crítica da economia política”, Marx (2008) percebe tal processo e destaca as mesmas observações de Engels quando aborda a complexa, desigual e interdeterminada conexão entre as formas jurídicas e as relações de produção.

gênese incorpora posições objetivas e interferem com sua aplicação nos diferentes campos ou complexos da reprodução social, tais como o direito, a política e o planejamento, relevando a intrincada trama da luta de classes no âmbito da produção ideológica. No caso em tela e de modo multiplamente determinado, essa luta ideológica apresentou (e continuará apresentando) efeitos e resultados de duplo alcance, i.e., na contrarreforma/reestruturação das instituições estatais e o tipo de intervenção no espaço das metrópoles. Portanto, o problema da ideologia não é de menor importância em termos históricos e geográficos.

Um caminho expositivo da ideologia da governança interfederativa e metropolitana

Retornando a nossa hipótese, a partir da discussão da ideologia, o EM, além de resolução jurídica, tornou prático no interior da esfera estatal em níveis e escalas diversos (do federal ao municipal) os preceitos, os modos de ver o mundo, as estratégias e, portanto, as ideologias inerentes à concepção de *governança*. A internalização da *governança* presente no EM, por mais que vislumbre a consciência específica de desenvolvimento e reprodução dos espaços metropolitanos em território e escala nacional, atribui também a tal resolução a manutenção dos imperativos materiais da reprodução desses espaços a partir a ordem social e econômica vigente e, ainda sob tal perspectiva, orientou-se à modificação de elementos do planejamento objetivando a produção de um sistema ou modelo para abrir, por meio de intervenções do Estado, as frentes de crescimento econômico das metrópoles, fomentando a reprodução da primazia das metrópoles na divisão territorial do trabalho. Ou seja, dado o fundamento da ordem vigente e de alterações dos componentes políticos que criariam entraves a tal processo, a *governança interfederativa e metropolitana*, nos termos do novo estatuto, assume objetivamente a função de ideologia hegemônica ou dominante.

Partindo dessa hipótese e dos elementos objetivos e sociais que configuraram a realização da *governança interfederativa e metropolitana* no Brasil, neste trabalho procuramos expor a trajetória desta ideologia até a sua efetivação no EM, bem como as consequências imediatas de sua institucionalização como instrumento urbanístico. Para tanto, dividimos tal exposição em duas partes ou seções complementares. A primeira parte ou seção, intitulada “O Estatuto da Metrópole como modelo político-institucional e fantasmagoria: trajetória ideológica da governança metropolitana”, trata da internalização do concepção de *governança* no Brasil, com atuação de determinados grupos, instituições e indivíduos que possibilitaram a difusão desta consciência específica sobre a reprodução das metrópoles em escala nacional, tendo como origem intervenções por parte de agências internacionais, com destaque para o BM. Na segunda ou seção, nomeada “Do Estatuto da Metrópole ao Plano de Desenvolvimento

Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo: o tornar-se prático da ideologia da governança metropolitana”, buscamos apresentar os efeitos imediatos do EM nas escalas local e regional com destaque para a RMSPP. Seguindo os elementos da hipótese de que a *governança*, como ideologia e política, realiza-se em termos práticos na manutenção da ordem social vigente e, para tal tarefa, nas transformações e reestruturações do Estado na aplicação do sistema ou modelo de planejamento metropolitano e do espaço, perseguimos os trabalhos operados na maior e mais dinâmica região metropolitana do país para aplicação da *governança*. Buscamos complementarmente nas duas seções a realização de uma ideologia, simultaneamente, como conscientização específica dos problemas das metrópoles brasileiras operado nos limites da divisão do trabalho e, em termos objetivos, na sua realização na prática do planejamento, tendo como solo histórico e geográfico, respectivamente, as escalas nacional e das metrópoles.

A primeira seção foi dividida em três capítulos complementares, resultando de pesquisa documental sobre a temática da governança voltada à gestão metropolitana e sua aplicação no Brasil, com enfoque na articulação política e grau de influência ideológica dos promotores das agências internacionais e adaptação da ideologia de *governança* no país, tendo como principais materiais disponíveis aqueles produzidos, organizados e financiados pelo governo federal¹⁶, pelo IPEA¹⁷, pelo Observatório das Metrópoles¹⁸, pela OCDE¹⁹, pelo BID²⁰ e pelo BM²¹ que revelam a trajetória da governança. Consta também como parte do material utilizado, a entrevista realizada com Prof. Dr. Jeröen Klink responsável pelos cursos de graduação e pós-graduação em Planejamento Territorial da Universidade Federal do ABC (UFABC), o intelectual é importante referência no tema da governança urbana e territorial no Brasil e no mundo, tendo atuado na elaboração de relatório para o BM (2015a) e trabalhado durante anos em assuntos sobre o direito urbanístico brasileiro à frente do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (CIGABC), ver Anexo I, partes I e II, desta tese.

No primeiro capítulo, abordamos o “Contexto da trajetória do Estatuto da Metrópole” partindo da realidade brasileira, portanto, dos fatores conjunturais e estruturais da vida econômica e política do país ao longo das últimas quatro décadas que, a partir de determinadas contrarreformas (da econômica às estruturas políticas e administrativas do Estado) que potencializaram a reinserção das metrópoles na divisão territorial do trabalho, nacional e

¹⁶ Citamos os seguintes materiais: Brasil et al., 2004, Brasil, 2015 e Klink, 2010a e b.

¹⁷ Ver publicações: IPEA, 2013a, b e c e 2014a e b.

¹⁸ O trabalho organizado por Ribeiro (et al., 2004) é um importante ponto de inflexão da divulgação da governança como projeto para o urbano e representa perspectivas diretas e indiretas do Observatório das Metrópoles.

¹⁹ Ver documentos: OCDE, 2013 e 2018.

²⁰ A convite do BID, a arquiteta e técnica da agência, Fernanda Magalhães (2010), organizou trabalho com intelectuais de instituições nacionais e internacionais que tratam do tema da governança, com atenção especial para o Brasil.

²¹ Cabe o registro dos seguintes relatórios da agência internacional: BM, 1990, 1992, 1994, 2006a e b, 2015a e b.

internacionalmente, dando a esses espaços certa primazia num cenário de contradições²².

Caracterizamos a particularidade da configuração política, econômica e social do Brasil neste período, discutindo o processo de metropolização como aspecto específico da reprodução contemporânea do espaço urbano²³. Ao responder a este contexto o EM emergiu como síntese nos limites das sucessivas reestruturações econômicas e ajustes estruturais promovidos pela mundialização do capital. Igualmente, o “novo estatuto” resultou de uma articulação política e ideológica específica, sendo incorporado ao projeto neodesenvolvimentista brasileiro num contexto de reversão conjuntural da fase de crescimento econômico e re colocação do país na divisão internacional do trabalho. As resoluções do EM buscaram um *pacto* ou *consenso* nos diferentes níveis do Estado para aplicação das premissas de crescimento econômico a partir da produção do espaço das metrópoles e inserção de suas infraestruturas e serviços nas dinâmicas do mercado e nas fronteiras de uma administração liberalizante, radicalizando a estratégia de tornar o espaço das metrópoles um negócio. Isto posto, o EM realizou a *governança* como modelo de *boas práticas* de gestão liberal-democrática para as metrópoles que deveria, segundo seus preceitos e concepções, ser voluntária e cooperativamente aceita como *alternativa única possível* por diferentes instituições e classes sociais (indiferenciados na sociedade civil) operando no interior e fora das estruturas da administração pública.

No segundo capítulo, intitulado “A governança como prática urbana: da reestruturação técnico-produtiva ao ajuste político-institucional do capital²⁴”, tratamos da difusão da ideologia da governança a partir dos empréstimos e ajustes estruturais do BM. De todas as agências internacionais, o BM foi aquela que mobilizou mais recursos, técnicos, instituições, parcerias, convênios e trabalhos para a implementação da governança aos seus países mutuários visando, ao mesmo tempo, ajustes estruturais macroeconômicos da administração pública e da gestão urbana, tendo certa predominância na produção intelectual e ideológica, sobretudo na América Latina e no Brasil. Dados esses pressupostos, buscamos as raízes e metamorfoses da moderna *concepção de governança*, as condições objetivas que a tornaram uma ideologia dominante com importante “desempenho nas estratégias mundiais” que antecederam e foram fundamentais para a sua internalização como modelo de planejamento urbano e metropolitano no Brasil.

A introdução deste modo de ver o mundo em diferentes contextos leva a certo percurso e adaptação particulares por meio de instituições, intelectuais, técnicos e outros tantos

²² Sobre a primazia das metrópoles na reprodução do capital e a importância desses espaços na divisão territorial do trabalho ver: Alvarez, 2013, Carlos, 2015b, Damiani, 2011 e Sanfelici, 2013.

²³ A respeito da metropolização do território brasileiro ver: Lencioni, 2004, 2006, 2017 e 2020.

²⁴ Tomamos de empréstimo o termo *ajuste* de Pedro Arantes (2004 e 2006), o arquiteto apresenta o panorama da sucessão de intervenções de agências internacionais, em primeiro momento, na promoção de *ajustes estruturais* nos países periféricos e, num segundo, na implementação de *ajustes urbanos e intelectuais* no campo do planejamento territorial e da gestão pública.

indivíduos envolvidos, direta ou indiretamente e plenamente conscientes ou não, no corpo da divisão social do trabalho da qual a implementação da *governança* pretendia gerenciar.

Foi neste âmbito que, no terceiro capítulo, intitulado “Recepção da governança e fetiche de corrigibilidade: a governança como modelo político-institucional e fantasmagoria”, tratamos de dois momentos distintos e complementares. Num primeiro momento, discutimos a recepção e os elementos fundantes da adaptação da ideologia da *governança* à realidade brasileira e que foram determinantes à institucionalização do EM, destacando as características predominantes da concepção de mundo que guarda em seu conteúdo a implementação de reformas neoliberais como modelo ou sistema ideal de planejamento, com a justificativa de corrigir ou controlar os efeitos deletérios do mercado. As diferentes expressões da crise são concebidas como sendo um problema de boa, má ou falta de gestão, destacando-se que essa compreensão é divulgada por técnicos, intelectuais e acadêmicos que, igualmente, trabalharam como consultores ou em parceria de convênios com agências internacionais, como a Organização das Nações Unidas, o BID e o BM, e, em território nacional, eram atuantes no Observatório das Metrôpoles, no Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), na UFABC, na Pontifícia Universidade Católica (PUC), na Fundação Getúlio Vargas (FGV) e no IPEA.

Num segundo momento desta exposição, tratamos das características da ideologia da *governança* que foram preservadas nos artigos do EM, principalmente com o intuito de fomentar as contrarreformas das estruturas administrativas para a elaboração do planejamento em escala e dimensão metropolitana subordinado à leitura da *corrigibilidade dos desvios do mercado*, via consenso entre capital e Estado para a gestão do espaço, produzindo fetiches sobre a redistribuição de renda e recursos, da universalização de serviços metropolitanos por arranjos e convênios de gestão híbrida entre Estado e iniciativa privada e/ou pela privatização ou taxaço dos últimos com voluntarismo, cooperação e consenso da sociedade civil (de preferência organizada). Do ponto de vista desta estratégia, o desdobramento institucional e a incorporação da governança passaram a orientar a agenda e os instrumentos do direito urbanístico. A título de exemplo, o EM incorpora e dá novas funções as resoluções jurídicas que o antecederam na esfera do direito urbanístico, tais como o Estatuto da Cidade (EC) e a Lei de Consórcios, respectivamente, Leis Federais (LFs) nº. 10.257, de 2001, e nº. 11.107, de 2005.

Para a elaboração da segunda seção, com atenção especial a RMSM, focamos nos resultados iniciais do EM e de suas atribuições e exigências no sentido de promover, nas RMs institucionalizadas por lei federal ou estadual, a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) o que, do ponto de vista da escala da metrópole, acelerou processos

em marcha em termos de reestruturação liberal do Estado e da esfera do planejamento. Em termos empíricos nos debruçamos em dois materiais, o primeiro, o conjunto de documentos da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (EMPLASA, 2016 a e b, jun. e set. de 2017 e EMPLASA et al., abril de 2019) e, o segundo, em entrevista realizada com os técnicos desta instituição, ver Anexo II desta tese, partes I e II.

A pesquisa dos caminhos, recepção e adaptação da concepção de *governança* no Brasil apresentou que tal ideologia mantém em seu cerne ou núcleo a concepção de ter como horizonte a continuidade da ordem econômica e do metabolismo do capital como sendo dado imutável da realidade, mas corrigível politicamente. Houve prerrogativa de que a *governança* seria reproduzida como modelo, independente da realidade e da formação sociohistórica e geográfica, das estruturas e instituições do Estado e da política. Mistificada como modelo universal, tal ideologia foi apresentada como evolução linear que se movimenta autonomamente em qualquer formação política e social reestruturando instituições a serviço de um pretense crescimento equilibrado, dinâmico e harmonioso da economia com aceitação e participação passiva da sociedade civil. A *governança*, em seu caráter mistificador, foi apresentada por seus tributários como um fantasma destituído de objetividade. Porém, como veremos, tais tributários são os mesmos sujeitos concretos que de fato realizaram e/ou mobilizaram consciências para o tornar-se prático da *governança*.

A generalização da *governança* como modelo, na qualidade também de fetiche e fantasmagoria, visou acelerar mobilizações articuladas da penetração do capital nos serviços públicos e na oferta de infraestrutura urbana e a inserção de concepções específicas sobre o espaço e as metrópoles no campo planejamento territorial e metropolitano que negam, reduzem e eliminam deste campo de atuação as contradições de ordem econômica, política e social.

A segunda seção apresenta análise da mobilização de forças políticas e ideológicas para aplicação do PDUI na RMSP, o mais dinâmico e contraditório espaço produzido em escala nacional, e suas consequências imediatas. Dividimos a segunda seção em dois capítulos que revelam o “duplo alcance” da ideologia da *governança*, a saber: sobre a esfera do Estado e da reprodução da metrópole. Cabe destacar que este processo não é homogêneo, portanto, a implementação PDUI tem um efeito desigual conforme a realidade de cada RM, das estruturas de planejamento herdadas e alteradas neste percurso, dos tipos de formas de intervenção previstas de acordo com articulações políticas e econômicas específicas e da posição que esses espaços ocupam na divisão territorial do trabalho.

No capítulo quarto, “Reestruturação político-institucional a partir do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo”, buscamos expor

a reestruturações políticas, da administração pública e da esfera do planejamento que acompanharam os trabalhos da EMPLASA na implementação das resoluções do EM envolvendo as medidas tomadas pelo governo do Estado de São Paulo, pelos municípios que constituem a RMSP e, dada a aceleração de processos que o novo estatuto promoveu, pela efetivação do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (CDRMSP) na qualidade de instância administrativa responsável pelas decisões políticas que antecedem e/ou reformulam o PDUI. Uma aproximação mais detida das consequências da formulação e aplicação do PDUI na RMSP exigiu uma exposição em duas partes que acompanham efeito desigual de sua objetivação. Na primeira parte deste capítulo, como consequência imediata da aplicação do PDUI e da *governança interfederativa* na RMSP, analisamos a implementação do novo sistema de planejamento que, ao se impor segundo as resoluções do EM, acelerou o desmonte da EMPLASA, extinta em 5 de junho de 2019. Apesar do EM prever a criação de uma instância política de gestão metropolitana, suas resoluções, igualmente, dispensam um setor estratégico e de planejamento autônomo do ponto de vista das resoluções técnicas. Empresas de planejamento, a exemplo da EMPLASA, que atendiam concepções de mundo amparadas em outro modelo de pesquisa e momento histórico, tal como o projeto modernista de planejamento com características e adaptações de perspectivas de cunho keynesiano e de aplicação do bem-estar-social dos países centrais, tornam-se um empecilho para as decisões políticas do projeto inerente à concepção de *governança*, segundo as novas diretrizes estabelecidas pelo BM. Na segunda parte do capítulo, ao acompanhar as tendências de longo prazo da aplicação da *governança metropolitana*, tratamos da implementação deste planejamento de novo tipo, mais flexível e que dispensa órgãos ou setores “técnicos” no interior da estrutura do Estado o que permitiria, segundo o EM, a contratação de consultoria externa de empresas privadas, mas com decisões assentadas, predominantemente, em medidas institucionais e políticas com compromisso firmado na desobstrução do crescimento econômico via mercado. Cabe destacar que o EM e a implementação da governança, no caso da RMSP, acelerou tendências e determinações sobrepostas e em marcha.

Já as intervenções do PDUI na RMSP mereceram um capítulo à parte devido a mobilização da *governança* como metodologia de análise para a leitura da produção do espaço da metrópole. O quinto e último capítulo desta tese, “Estratégias de reprodução da metrópole a partir do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo”, também foi dividido em duas partes. A primeira foi dedicada à identificação dos termos definidos no EM que se tornaram, no sistema de planejamento de “novo tipo”, lentes para a leitura da metrópole, sobretudo na noção específica de território como concentração de atividades e

medida de desenvolvimento. Identificados os instrumentos conceituais que migraram do EM para o PDUI da RMSP, na segunda parte deste capítulo, tratamos das adaptações teórico-conceituais e jurídicas, mobilizadas para elaboração de uma estratégia de desenvolvimento da metrópole. Deparamo-nos, com a legislação já existente como os instrumentos legais do EC e dos Planos Diretores municipais e com as teorias dos lugares centrais que não destoam da noção de *governança*. Sendo os fundamentos ideológicos da *governança interfederativa e metropolitana a corrigibilidade* dos efeitos do mercado, a leitura e as estratégias para a RMSP basearam-se na anulação abstrata das contradições da reprodução do espaço das metrópoles, para dar acento aos imperativos das frentes de intervenção e oferta de serviços e infraestrutura a partir da leitura dos fragmentos do espaço da metrópole como unidades de custo, enfatizando a importância de intervenções em áreas centrais com maior densidade econômica como fatores de equilíbrio dinâmico que se generalizaria, via mercado, para todo o tecido metropolitano, sendo este o princípio ativo da governança.

A trajetória descrita pode ser sintetizada no movimento expositivo que vai do contexto de institucionalização da *governança interfederativa e metropolitana* por meio do EM, no recuo necessário para identificação dos sujeitos históricos e instituições que possibilitaram e mobilizaram forças subjetivas para a difusão deste modo de ver o mundo e por prático desta ideiação como resolução da problemática das metrópoles no Brasil, além dos desdobramentos imediatos da aplicação do EM na RMSP, com potencial de generalização em escala nacional e mundial, uma vez que tornara-se “modelo de boas práticas de planejamento e gestão”.

Neste contexto, a partir das sucessivas aproximações da formulação, difusão, penetração e adaptação da ideologia da *governança metropolitana* no Brasil, mais precisamente nos campos do direito urbanístico, do planejamento territorial, das ciências sociais aplicadas e da administração pública, acreditamos, em primeiro lugar, contribuir com a desmistificação da noção de ideologia, buscando os elementos/nexos causais que conformaram a trajetória desta concepção como produto social e histórico-geográfico; e, em segundo lugar, descortinar o léxico hoje dominante e o seu poder objetivo de mobilização de consciências para explicar e definir estratégias da produção do urbano, sobretudo o espaço das metrópoles, bem como os seus possíveis impactos e desdobramentos políticos nas escalas local, regional e nacional.

Seção I – O Estatuto da Metrópole como modelo e fantasmagoria: trajetória política e ideológica da governança metropolitana

1. Contexto e trajetória de formulação Estatuto da Metrópole

.../ assunto mais traiçoeiro do que a política só a justiça. Por isso, andam sempre juntas de mãos dadas (AMADO, 2008, p. 106)²⁵.

.../ as funções estatais .../ são apenas modos de existência e das qualidades sociais dos homens (MARX, 2005, p. 42).

Amparada na interpretação de que um novo ciclo de crescimento econômico se firmava após a crise de 2008 e, segundo essa perspectiva, na possibilidade de dissipação de seus efeitos, abrangendo impactos relativamente pequenos na economia e nas dinâmicas políticas brasileiras, em 24 de janeiro de 2014, a então presidente da República, Dilma Rousseff, anunciava na Sessão Plenária do Fórum Econômico Mundial, em Davos (Suíça), o sucesso das medidas de solidez fiscal, estabilidade monetária, estímulo ao crescimento econômico e parceria com o setor privado, buscando um novo ciclo de investimentos com programas “de concessões em infraestrutura logística integrada, infraestrutura energética, social, infraestrutura urbana, que envolve centenas de bilhões de dólares”²⁶, sendo o Brasil, para usar os seus termos, uma importante fronteira para os negócios, receptivo aos parceiros e investidores nacionais e internacionais, principalmente em “consórcios privados, que vêm participando desse processo de concessões e licitações, são integrados por grandes empresas nacionais e internacionais” (ibid.) conferindo a “questão urbana .../ [o] centro das nossas preocupações .../ em investimentos em transporte público, saneamento e habitação” (ibid.). No pronunciamento, a presidente da república ainda ressaltava que os Programas de Aceleração e Crescimento (PAC) e Minha Casa Minha Vida (PMCMV) contribuiriam à continuidade de políticas anticíclicas e garantiriam ganhos e redistribuição de recursos e renda, justificando e saudando a inserção do país na posição de destaque no mercado mundial como parte do projeto neodesenvolvimentista com forte compromisso à atração de capitais, manutenção das altas taxas de juros, parceria com setor privado e privatizações, como orienta a agenda neoliberal, sendo na ocasião, o centro das preocupações a questão urbana subsumida aos critérios de governabilidade e estabilidade econômico-monetária e político-institucional.

Questões relativas ao urbano e as metrópoles de fato ganharam destaque naquele ano, sobretudo do ponto de vista da gestão e do planejamento, como mais um dos trunfos da retórica neodesenvolvimentista, apesar dos evidentes indícios de recessão econômica, os limites das

²⁵ Excerto do romance “Tocaia Grande” de Jorge Amado (2008). Por não se tratar de diálogo direto, o fragmento reflete as impressões do romancista sobre a realidade brasileira.

²⁶ Para o discurso na íntegra, ver: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/2376-discurso-proferido-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-sessao-plenaria-do-forum-economico-mundial-2014-davos-suica-24-de-janeiro-de-2014>, acessado em 02/03/2017. Em 2014, em eventos distintos, Rousseff proferiu as mesmas estratégias macroeconômicas amparadas em ajustes e responsabilidade fiscal, estabilidade monetária, parceria e garantia de investimentos com o setor privado e enfoque em política urbana, para tanto ver: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos>, acessado em 02/03/2017.

políticas monetaristas e das estratégicas definidas como anticíclicas. Segundo Santos (2018), soma-se ao destaque ao urbano, o peso político internacional do país, como o fato de sediar a Copa do Mundo, em 2014, e os Jogos Olímpicos, em 2016, confirmando um “reconhecimento tácito de sua competência e modernidade” (SANTOS, 2018, p. 127) que resultava de programas de concessão para a iniciativa privada ou privatização direta de rodovias, ferrovias, metrô, portos e aeroportos, caracterizando a excelência da integração do país ao “mundo globalizado”. Mas, para um redimensionamento político de intervenções nas metrópoles, ainda era preciso criar um alinhamento institucional referente ao uso dos instrumentos urbanísticos que pudessem ser aplicados de modo coeso do ponto de vista dos diferentes níveis do Estado, com efeito jurídico para todas as principais metrópoles em território nacional, alterações escalares e reestruturações político-administrativas na esfera do planejamento.

Em mensagem ao Congresso Nacional, como balanço das experiências e políticas adotadas ao longo de 2014, o governo federal relatava que grande parte dos subsídios do Ministério das Cidades visando a Política Nacional de Planejamento Regional e Urbano, entre outras medidas, destinaram-se a pesquisa “em parceria com a União Europeia para identificação e análise de estudos de caso e boas práticas em gestão e financiamento interfederativos, implementados em cidades da União Europeia” (BRASIL, 2015b, p. 321), com participação ativa do IPEA e outras instituições que, desde 2006, vem produzindo materiais para a gestão das metrópoles, assim como a criação de metodologia “para elaboração de planos de desenvolvimento urbano integrado em regiões metropolitanas e demais arranjos interfederativos” (BRASIL, 2015b, p. 321) para acelerar o andamento e aceitação das prerrogativas e resoluções do PL nº 3.640/04²⁷, sendo o último apresentado ao congresso em 2004 e, mesmo uma década depois, ainda demandava esforços à sua institucionalização²⁸.

²⁷ De autoria de Walter Feldman (PSDB, 2002-2006), o PL nº. 3.460/04 originou o EM, sendo aprovado por unanimidade no Congresso Nacional. Antes de sua submissão foram realizadas, em 2003, “três Audiências Públicas /.../ promovidas pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior” (BRASIL el ali, 2004, p. 13) com representantes de instituições públicas e agências internacionais, sem participação e debates populares. Em março de 2004, o seminário internacional “O desafio da gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federados” organizado pelo Poder Executivo junto a Casa Civil, o Ministério das Cidades e o IPEA contou com presença de “especialistas, parlamentares, acadêmicos, gestores de municípios integrantes das RMs do Brasil e do exterior, entidades metropolitanas estaduais e gestores públicos voltados à questão urbana e regional, [e] de representantes de ONGs” (ibid., p. 227). O cerne de tal projeto na viabilidade de reformas institucionais e transformações no planejamento permaneceu intacto com incorporações conjunturais, mas não estruturais.

²⁸ A partir de 2006, segundo Maricato (2012), a Secretaria Executiva do governo federal disponibilizou recursos para o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), o IPEA, as Universidades Federal de Pernambuco (UFPE) e Estadual de Campinas (UNICAMP) e o Observatório das Metrópoles com o propósito de amparar projetos na esfera do planejamento territorial e urbano com enfoque regional, microrregional e intraurbano das metrópoles, enquanto o Ministério das Cidades fomentou programas de capacitação, informação pesquisa sobre as cidades com parcerias com universidades, os Ministério da Educação, da Ciências e Tecnologia, o IBGE, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), a ANPUR, entre outras. No caso do IPEA, inúmeras publicações acompanharam o debate sobre as metrópoles, com estudos focados nas formas de gestão metropolitana internacionais tidas como *boas práticas de governança*, tomando como referência as experiências destacadas pelo BM e pela OCDE, como resultado houve a publicação de estudos comparativos analisando o caráter institucional e o arranjo ou pacto federativo de gestão metropolitana dos países centrais, com destaque para as experiências europeias, estadunidenses e canadenses (IPEA, 2013b e c) e materiais abrangentes sobre as metrópoles brasileiras (IPEA, 2013a e 2014a e b).

No âmbito da aceleração da aprovação deste PL, já anunciado como Estatuto da Metrópole (EM), o governo federal e outras instituições previam, em 2015, “a realização de ações contínuas de assistência técnica e capacitação para o fortalecimento institucional dos Municípios com vistas à implementação de instrumentos e estratégias de planejamento e gestão” (ibid., p. 321), contribuindo com a aplicação de concepções e resoluções de rearranjos à esfera da administração pública, nos níveis municipal e estadual, “por meio de apoio tanto na elaboração e revisão de Planos Diretores /.../ quanto na implementação de instrumentos tributários, financeiros, jurídicos e políticos para a consolidação da cultura do planejamento e da gestão” (ibid., p. 321), pois, nos termos do PL e do estatuto ainda a ser aprovado, era preciso produzir e promover o consenso necessário para aplicação de determinada interpretação do espaço metropolitano brasileiro subsumido as lentes do direito urbanístico²⁹.

Tal era a relevância do projeto neodesenvolvimentista para as metrópoles que o EM, agora sob a Lei Federal (LF) nº 13.089/15, foi sancionado e aprovado em 12 de janeiro de 2015. A institucionalização do EM também reforça o discurso de um projeto de intervenção anticíclica tendo a crise e/ou o novo ciclo econômico aberto por ela como ponto de partida. Porém, o princípio orientador das medidas neodesenvolvimentistas brasileiras pautou-se, como verificou Katz (2016), na continuidade de um projeto social-liberal (de cunho neoliberal) que foi “gradualmente substituído por medidas de intervenção para arrefecer o desgaste gerado pela ortodoxia monetarista” (KATZ, 2016, p. 203), sem romper com as diretrizes do projeto social-liberal e sua ortodoxia monetária. Portanto, nesta acepção, o Estado deveria conduzir, em última instância, o crescimento econômico pela aceitação de integração nacional e internacional via mercado e ganhos do capital, assegurando o custo e o risco país, mantendo suas atividades e forças nos limites deste prognóstico. Assim, no corpo do texto que estabelece os princípios e definições do EM, como mudança qualitativa e escalar dos instrumentos urbanísticos disponíveis, complementando-os e os aglutinando em si, o art. 1º versava de modo enfático que

Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal [grifos nossos] (BRASIL, 2015a).

²⁹ Para aprimorar uma leitura das metrópoles pelas lentes dos instrumentos legais, como medida a se generalizar no país, em 2014, “foram iniciadas pesquisas em parceria com universidades federais e com o Instituto Lincoln de Política do Solo para elaboração de Cadernos sobre Estudo de Impacto de Vizinhança; Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória e IPTU Progressivo; IPTU; Zonas Especiais de Interesse Social e Transferência do Direito de Construir. Além disso, iniciou-se a discussão de uma Campanha Nacional sobre Função Social da Propriedade, bem como a produção de uma série de vídeos com o tema ‘Planejamento e desenvolvimento urbano’ para o programa ‘Sala de Notícias’, do Canal Futura, realizados no âmbito de uma parceria com a Fundação Vale, cujos vídeos serão transmitidos a partir de abril de 2015” (BRASIL, 2017, p. 321).

Este artigo em especial, sem negar as demais atribuições do EM, apresenta as novidades e as sínteses deste instrumento urbanístico. Em primeiro lugar, pela implantação de uma forma de planejamento e gestão urbana diferenciados dos aspectos até então presentes no EC, LF nº 10.257/01, mas sem romper com suas atribuições, redefinindo prioridades nas metrópoles através da aplicação de Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) com critérios de custo e financiamento conjuntos das esferas públicas e privadas com recursos, investimentos e retorno econômico híbrido (medidas já previstas pela LF nº 9.433/1997), da elaboração conjunta entre os níveis estadual e municipais da administração pública de Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs) com macrozoneamento metropolitano específico e a utilização dos instrumentos urbanísticos definidos nas legislações anteriores, tais como operações urbanas consorciadas (OUCs), outorga onerosa do direito de construir, certificados de potencial adicional de construção (CEPACs), áreas de intervenção urbanas (AIUs), etc. O novo estatuto acentua as intervenções metropolitanas conjuntas das esferas estaduais e municipais, sendo os governos estaduais responsáveis pela identificação e institucionalização das metrópoles, regiões metropolitanas (RMs) e aglomerações urbanas, pela elaboração de um plano integrado de desenvolvimento urbano (PDUI) e pelo delineamento de prioridades de investimentos, que vai da requalificação e/ou promoção de centralidades com maior potencial de atração de capitais à oferta de serviços públicos de interesse comum e produção de infraestrutura.

Em segundo lugar, o EM institucionaliza a *governança interfederativa*³⁰ como modelo a ser perseguido para o planejamento das metrópoles com uma série de rearticulações e adaptações nas esferas administrativas para promover determinado projeto econômico privilegiando capitais individuais diretamente ligados aos segmentos do mercado imobiliário e a oferta de serviços e infraestrutura, modelo que se torna medida e meio de articulação entre

³⁰ A governança, sua origem e lineamentos ideológicos serão tratados nos capítulos 2 e 3. Mas, uma aproximação desta concepção no campo do urbanismo torna-se importante. A moderna concepção de governança, segundo Sanfelici (2013), funda-se no papel da “administração [que] conceda atenção primordial ao desempenho das ações da firma” (SANFELICI, 2013, p. 51) minimizando tempo e custos de rentabilidade do mercado financeiro. Assim, a governança foi promovida e supervisionada pelo BM “como etapa necessária para aprofundar a integração dos sistemas financeiros nacionais e estimular os fluxos internacionais de capitais” (ibid., p. 197). Para Harvey (2008a), o forte apelo do BM levou ao “retorno do interesse acadêmico e institucional pela ética cosmopolita /.../ com base na governança global” (HARVEY, 2008a, p. 201) tornando-a um consenso. Um dos caminhos encontrados para a implementação da governança por agências internacionais foi o processo de “descentralização” e “municipalização” do poder do Estado, i.e., a busca pela articulação entre escalas nacional e local de gestão urbana com auxílio de sua disseminação na imprensa, na gestão e na produção acadêmica de ideias de eficiência, eficácia, governabilidade e governança da esfera pública subsumida à dimensão do mercado. A respeito, no primeiro relatório do BM (1992) sobre governança, os técnicos da agência enfatizavam que aproveitaram o debate sobre a descentralização como “fenômeno cada vez mais comum na América Latina, Ásia e Europa Oriental” (BM, 1992, p. 21) para melhorar a eficiência e a eficácia do Estado “reduzindo a sobrecarga das funções do governo central e melhorando o acesso a decisão e participação no baixo nível do governo, por exemplo, para melhorar o leiaute do serviço, a segmentação do financiamento do usuário e a entrega” (ibid., p. 21). Pautando-se na experiência na Europa Oriental, o enfoque do BM passou a ser “políticas de taxas locais e administração (e consistentes com políticas de taxaço nacional); gestão de empresas locais (por exemplo, privatização ou regulamentação em áreas como suprimento de água e saneamento, transporte, lixo sólido e habitação); prestação de contas e audições; implementação e manutenção de programas; planos e avaliação de investimento; e práticas de procuração” (ibid., p. 21). Apesar deste projeto partir dos municípios, nunca abondonou os ajustes estruturais nacionais na agenda do BM.

Estado, mercado e sociedade civil, conferindo neste itinerário alterações das concepções, perspectivas e projetos “no campo do desenvolvimento urbano” em escala nacional com prerrogativa de instaurar imperativos ideológicos para além da administração pública, pois requer, segundo seus preceitos, a produção de consensos de inevitabilidade da produtividade urbana e metropolitana para realização de FPICs.

Os novos dispositivos legais, instrumentos urbanísticos e, junto com eles, concepções a respeito do espaço das metrópoles brasileiras lidas a partir das lentes conceituais estruturantes do EM, foram rapidamente difundidos para a ampliação do consenso sobre a necessidade de *governança interfederativa*. Segundo confirma a Mensagem ao Congresso Nacional da presidência da república, de 2016, o “Governo Federal no âmbito da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano (Estatuto da Metrópole), em 2015, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Habitat (UN-Habitat)” (BRASIL, 2016, p. 356) promoveram “seminários, reuniões técnicas e oficinas com o objetivo de gerar subsídios para a regulamentação dos dispositivos do Estatuto da Metrópole e desenvolvimento de metodologia de plano de desenvolvimento urbano integrado” (ibid., p. 356) com participação de especialistas do planejamento urbano, territorial e metropolitano, intelectuais das áreas de ciências sociais aplicadas (economia, arquitetura e urbanismo, geografia, sociologia etc.) e o corpo de técnicos de municípios “integrantes de todas as regiões metropolitanas do Brasil, além das entidades metropolitanas e governos estaduais” (ibid., p. 356). Soma-se a isso, a participação indireta de entidades das classes dominantes que, ao longo dos anos 2000 e com o refluxo de mobilizações oriundas das diferentes camadas que conformam o proletariado urbano, participaram de modo ativo nos debates sobre as metrópoles no interior do Ministério das Cidades³¹.

Ao divulgar e comemorar a aprovação do EM, o Relatório do Banco Mundial (BM) intitulado “A Governança Metropolitana no Brasil” (BM, 2015a), enfatizava que a institucionalização do novo estatuto como importante marco regulatório, seus instrumentos legais e concepções também resultava de um ciclo político de intervenções urbanas de gestão das metrópoles baseado no consenso promovido por “instituições de primeira linha trabalhando

³¹ Segundo Maricato (2012), durante os dois mandatos do presidente Luís Ignácio Lula da Silva (PT, 2003-2006 e 2007-2010) e início do primeiro governo de Dilma Rousseff (PT, 2010-2014), os debates sobre o urbano perdia sua base em “forças sociais organizadas [que] foram se desmobilizando e fragmentando – se compararmos com o vigor que acompanhou a luta e a aprovação da CF [(Constituição Federal)] de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001, enquanto que os espaços de participação institucional foram se ampliando. Aparentemente, em 2010, o que restou de sujeitos que definem as políticas relativas às cidades é um número pequeno de indivíduos progressistas, no aparelho do Estado (MCidades, Caixa, prefeituras, governos estaduais) e os empresários, principalmente interlocutores dos governos, única classe coesa e organizada” (MARICATO, 2012, p. 84). O distanciamento do PT em relação as “bases” que inclui movimentos sociais e sindicatos, conforme aponta Santos (2018), não se reduz a problemática urbana, i.e., difundiu-se em todas as atividades do partido que, à frente do Estado, conduziu a institucionalização das pautas populares. Conforme indica Santos (2018), muitos dos militantes do partido “foram convertidos a gestores de projetos governamentais, quando não se tornaram simplesmente funcionários do governo /.../ este arsenal de práticas e estratégias consolidou um consenso ativo ao projeto petista” (SANTOS, 2018, p. 115).

com questões urbanas, [tais como] /.../ Ministério das Cidades, Universidades Federais, IPEA e Observatório das Metrôpoles até várias fundações públicas e privadas” (BM, 2015a, p. 88). Encerrado o ciclo de institucionalização da *governança*, da qual o EM seria o seu corolário, na trama do rearranjo jurídico e da potencial reestruturação institucional do planejamento metropolitano promovida pela nova legislação, essas instituições deveriam levar a uma

melhoria significativa na base de conhecimento e, ao mesmo tempo, se beneficiar dela. As seguintes lacunas de informação deveriam ter prioridade:

(a) *Definição de dados e diagnóstico* dos padrões econômicos e sociais das áreas metropolitanas, para subsidiar o planejamento de longo prazo e prever as necessidades de investimento. Publicar os indicadores das RMs, avaliando seu sucesso no combate à pobreza e na promoção do crescimento e da criação de empregos. Uma publicação sobre o Estado das Cidades e Metrôpoles Brasileiras poderia ser uma maneira útil de compartilhar ideias e monitorar o desempenho.

(b) *Coleta de dados sobre receitas e despesas* por região metropolitana e respectivos municípios, considerando todas as fontes de gastos (federais, estaduais, municipais e doadores) para criar um quadro agregado da utilização dos recursos nas áreas metropolitanas.

(c) *Análise da eficácia e da eficiência dos gastos*. Isto exige coletar e comparar custos e resultados relativos à prestação de serviços em todos os setores e regiões metropolitanas. Este trabalho poderia auxiliar na identificação da escala adequada a uma oferta de serviços eficiente (município, região metropolitana ou estado) (BM, 2015a, p. 88-9).

Nos termos do BM, as “instituições de primeira linha” devem conduzir seus trabalhos na difusão e consenso sobre o novo estatuto, independente de seus efeitos e consequências, alinhando-se às concepções e padrões de pesquisa e análise das metrôpoles para subsidiar a “definição e coleta de dados e diagnósticos” visando a implementação de um novo tipo de planejamento mais alinhado com a liberalização dos espaços metropolitanos e a internalização dessas práticas nas esferas estatais, e criar um ambiente fiscal (em todos os níveis) com “quadro agregado de recursos nas áreas metropolitanas” vinculado a previsão de investimentos, eficácia e eficiência dos gastos e da gestão públicas, mensurados pelo compromisso com o desempenho e crescimento econômico lastreado no mercado urbano, tal qual uma empresa privada ou o funcionamento de capitais individuais. Em linhas gerais, o debate a respeito das metrôpoles estabeleceu critérios para um *pacto federativo nacional* na promoção de arranjos necessários para a implementação de certo tipo de planejamento metropolitano ancorado em concepções específicas de desenvolvimento, com apelo e aceitação institucional baseada na leitura das metrôpoles pelas lentes do direito urbanístico, como foi o caso das “instituições de primeira linha”, e compromissos estritos com a aplicação da *governança*. Este itinerário, revela também a realização dos termos de um *consenso institucional* a respeito de reformas administrativas aplicadas à gestão das metrôpoles brasileiras com características, conforme pensou e expôs em certo momento o seu idealizador, Walter Feldman, “suprapartidária, supraterritorial, suprapatrimonialista, como entendemos o pacto federativo hoje” (FELDMAN apud BRASIL

et al., 2004, p. 41), i.e., como fórmula neutra, técnica e “livre de ideologias”. Contudo, o percurso acima descrito evidencia qualquer coisa menos neutralidade, seja pelo tipo de proposta institucional, pelo debate realizado nos limites das “instituições de primeira linha”, incluindo o BM, que participaram da gestação e elaboração EM, e, não menos importante, pela dimensão das concepções de mundo no entorno e vinculados a *governança*.

O momento de “gestação do EM”, tem como contexto mais de uma década de transformações na vida social brasileira que apontam para o aprofundamento das contradições da reprodução do espaço das metrópoles e a conformação ampliada de aglomerações urbanas e de cidades pequenas e médias por toda extensão do território, oriundos de sucessivas reestruturações produtivas e, de modo desigual, redefinições das esferas políticas e da administração pública. Esse processo é marcado, como descrito por Damiani (2011), pela concentração populacional e renovada importância econômica das metrópoles na centralização geográfica de capitais interligados dos segmentos financeiro, do mercado imobiliário e da construção civil e pesada vinculados a requalificação urbana com presença acentuada de intervenções estatais e arranjos políticos e econômicos à produção de infraestrutura e oferta de serviços, com condições produtivas variadas de reinserção do país na divisão internacional do trabalho, particular e desigualmente expressa em cada localidade e região.

Segundo tais pressupostos, o EM e os termos que sustentam sua formulação longe de serem efetivação da *razão* ou de *formas puras*³² de atuação nas esferas estatais, resultam de um momento histórico específico. Efetivaram-se como parte de um conjunto de intervenções políticas e ideológicas para tornar fragmentos e frentes dos espaços das metrópoles em campos de absorção de capital excedente com instrumentos urbanísticos bem definidos. Conforme o contexto sociopolítico e as perspectivas do projeto econômico do governo federal, no período de aprovação do EM que a “questão urbana” estava subsumida a medidas de amenização e dissolução dos impactos da crise econômica mobilizando para tanto os rearranjos institucionais

³² O termo *razão e formas puras* correspondem, respectivamente, as críticas de Marx (2017) e Lefebvre (2013) ao tratamento dado aos campos das ciências, da política e do direito, enfatizando que, os termos utilizados por esses campos também expressam determinada posição e concepção de mundo amparados na realidade da qual partem e da perspectiva dos interesses materiais de classes sociais, por isso, seus termos, além de uma história, contém perspectivas ideológicas e práticas. Quando desfere sua crítica a Proudhon, Marx (2017) enfatiza que era comum o tratamento do campo das ciências como *razões puras*, com especial atenção à economia política e ao direito, pois o ponto de partida sobre as concepções científicas via em suas categorias “somente ideias, pensamentos espontâneos, independentes das relações reais, a partir de então se é forçado a considerar o movimento da razão pura como a origem desses pensamentos” (MARX, 2017, p. 108). Hoje, reduzir conceitos à *razão pura* espalha-se para inúmeras ciências e posições tomadas a partir de determinada esfera da produção social, incluindo a dimensão do trabalho intelectual que se submete aos limites do seu campo específico de análise. Ao fazer um longo balanço a respeito das intervenções do Estado e sua dimensão de classe no urbano e no controle do cotidiano, Lefebvre (2013) percebeu que há um fetiche sobre o poder, a ação e a prática política nas formações estatais e em seus aparatos administrativos que passam a ser tomados como *formas puras* ou substâncias neutras criando o que o filósofo denominou de “transparência do poder”. Deste modo, o poder político e toda a estrutura estatal utilizam, “no entanto, as realidades e as formas /.../ que se dissimula atrás de seu conteúdo” (LEFEBVRE, 2013, p. 356) sendo importante componente da produção do espaço, tornando-o, para além do estrito campo do direito, “lugar e meio da reprodução das relações de produção” (ibid., p. 356).

ou, nos termos do EM, instrumentos institucionais de *governança* e de um *pacto interfederativo* para as metrópoles. O EM apresenta-se como processo político ao alterar as escalas de intervenções estatais na reprodução do espaço urbano, com enfoque regional e metropolitano, conferindo atribuições conjuntas das esferas estaduais e municipais, e criando, quando inexistente, ou acelerando reestruturações nas esferas da administração pública e do planejamento urbano e metropolitano em escala nacional, mas com impacto concentrado em cada aglomeração urbana e região metropolitana institucionalizadas, portanto, interferindo de modo direto na tomada de decisão de governos municipais e estaduais.

No percurso da institucionalização da *governança interfederativa e metropolitana*, o EM corresponde a sínteses desiguais do momento político e econômico do país. Trata-se de uma longa trajetória de reestruturações produtivas de reinserção do país na divisão internacional do trabalho, de internacionalização da economia sob hegemonia do capital financeiro, de transformações vinculadas à produção do espaço das metrópoles e do papel que essas assumem nas dinâmicas econômicas nacionais e internacionais, bem como de experiências acumuladas de intervenções urbanas realizadas ao longo das últimas quatro décadas no país. Síntese que, ao alterar a escala das intervenções urbanas acumulara outros instrumentos urbanísticos definidos pela legislação federal desobstruindo, do ponto de vista dos entraves jurídicos da escala administrativa local, canais de articulação entre Estado e capitais para as intervenções urbanas com intermediação de diferentes instituições, principalmente de agências internacionais com destaque para o BM, internalizando e naturalizando termos, perspectivas e ideologias que contribuíram à realização de contrarreformas nas esferas da administração e do planejamento urbano em escala nacional firmando, neste período, compromissos com a elevação da produtividade urbana e da gestão compartilhada de recursos, serviços e infraestrutura entre esferas distintas das administrações públicas e capitais privados por meio de consórcios como únicas alternativas ao cenário da “globalização”, como adaptação política, nos termos da *governança*, necessárias para o desenvolvimento e a produtividade urbana.

A perspectiva política aventada para as RMs no EM resulta, por um lado, de um conjunto de mudanças qualitativas e escalares da centralização geográfica do capital na produção do espaço das metrópoles e, por outro, na internalização de ideologias que explicam a institucionalização hodierna das metrópoles como possível gestão da crise econômica implícita, também, na reprodução do capital e do espaço. A regulamentação das metrópoles e seu estatuto, como instrumento urbanístico ampliado em termos escalares e políticos, correspondem a sínteses sociohistóricas de disputas político-ideológicas a respeito da produção do espaço urbano no país. Tal estatuto buscou mecanismos de controle, gestão e corrigibilidade

da reprodução do urbano e firmou compromissos com a manutenção da acumulação mundializada do capital que tem nas metrópoles um dos múltiplos pontos nevrálgicos.

Neste capítulo buscamos, em primeiro lugar, expor o contexto de reinserção do país no mercado mundial que foi substancial para a formulação do EM. Formulação associada ao planejamento como elemento que parte dos problemas concretos da reprodução do espaço, dos aspectos da concentração de atividades e infraestrutura nas metrópoles brasileiras como alteração qualitativa da urbanização, e, para além destes aspectos, responde a centralização de trabalho, valor e capital nas metrópoles que revelam a reinserção do urbano na divisão territorial do trabalho e suas contradições. Num segundo momento, apresentaremos a trajetória de institucionalização do EM, desde a sua formulação enquanto PL, como resposta ideo-política da mudança de qualidade e escala de produção do espaço das metrópoles em curso e cuja perspectiva hegemônica se sustentou na busca pelo crescimento econômico com impacto nas tomadas de decisão políticas das esferas da administração estatal e do planejamento territorial ganhando contornos específicos e interiorizando no país as práticas de *governança metropolitana* com forte apelo ideológico de agências e instituições internacionais.

1.1 Substrato histórico-geográfico da formulação do Estatuto da Metrópole

Longe de ser apenas qualquer instrumento jurídico, o EM sintetiza processos históricos e estratégias em marcha que abarcam dois contextos e escalas distintas das intervenções do Estado na economia, mas complementares e interligadas. Em primeiro lugar, a estratégia do governo federal voltada a “questão urbana” em escala nacional amparada em concessões, convênios e consórcios entre Estado e capital à incorporação de infraestrutura logística, energética, de transporte e, principalmente, urbana, o que conferia ao país no contexto da aprovação do EM, em especial às metrópoles e aglomerados urbanos, a posição de fronteira para negócios dos capitais internacionais e nacionais. Ainda sob este aspecto, como medida jurídica, o EM foi formulado para integrar determinados limites das fronteiras institucionais do Estado e priorizar processos e transformações que as legislações anteriores não tinham alcance escalar e político de atuação, conferindo ao EM a potencial ampliação das intervenções e instrumentos urbanísticos existentes, mesmo que desigual e em descompasso com processos econômicos em marcha. Verifica-se inicialmente que, o EM, como toda ideologia que transborda para diferentes complexos da reprodução social, ampara concepções a partir e sobre as fronteiras da qual estas medidas atuam na qualidade de ato já instituído ou institucionalizado, simultaneamente, responde e imprime na “letra fria da lei” concepções a respeito do Estado, da economia, das metrópoles e estratégias específicas para aquele momento.

Em segundo lugar, no ciclo econômico aberto desde os anos 1990, as metrópoles brasileiras ocupam posição de destaque na reprodução econômica e social nacional e internacionalmente. Como destaca Damiani (2011), em meio as reestruturações produtivas e aos processos econômicos de “dispersão, compreendida[s] como reorganização espacial, [que] supõe inversões em infraestruturas materiais e sociais de ampla duração proporcionando estratégias para absorver o excesso de capital” (DAMIANI, 2011, p. 139) as grandes regiões metropolitanas e aglomerações urbanas mantiveram a tendência “concentradora da dinâmica econômica” (ibid., p. 138) acentuando sua posição na cadeia de distribuição do valor e influência na divisão territorial do trabalho, de modo extremamente desigual entre e no interior desses espaços. Esse processo pode ser verificado, mas não se limita qualitativamente a isso, pela concentração nas metrópoles e nos conglomerados urbanos do país de parte significativa do Produto Interno Bruto (PIB), da sede de grandes empresas de diferentes segmentos de origem nacional e estrangeira, de infraestrutura e de serviços associados ao grande capital, de atividades ligadas a construção civil e pesada, da alta capacidade de geração do valor agregado, das tomadas de decisão política e econômica, da força de trabalho especializada e com maior poder aquisitivo e também das desigualdades com evidente explosão numérica de favelas e de outras características que explicitam a manutenção da superexploração da força de trabalho.

Por essas razões, centralidades nas RMs tornaram-se importantes componentes de diferentes estratégias políticas e econômicas, convertendo extensas manchas urbanas e, contraditoriamente, o complexo social, econômico e político das metrópoles em frentes ou fronteiras de acumulação e reprodução do capital, para usar os termos de Santos (2015). Assim, para melhor compreensão do EM como síntese político-ideológico nos limites e fronteiras de determinado momento histórico, analisaremos as funções do Estado em seus diferentes níveis e as características “concentradoras das dinâmicas econômicas” que as metrópoles ocupam no momento econômico e político atual. Ou seja, nesta primeira parte do capítulo, explicitaremos as formas de inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho e as sucessivas e desiguais transformações na esfera do Estado que foram fundamentais para a internalização das estratégias que consubstanciam o EM e, no mesmo diapasão, a situação das metrópoles que passaram por sucessivas intervenções e reestruturações. Logo, abarcaremos o “entrelaçamento” desigual de transformações políticas e econômicas e suas múltiplas determinações nas escalas nacional e metropolitana como substrato das resoluções tomadas no EM.

1.1.1 O Brasil no turbilhão da mundialização do capital

Nas últimas duas décadas o Brasil e toda a região da América Latina passaram por

transformações políticas e econômicas que vão desde a alteração da base produtiva, com forte impacto nas dinâmicas da produção dos espaços urbanos e rurais, à abertura de capitais atrelada a financeirização de toda economia e sucessivas contrarreformas na esfera do Estado. Segundo Katz (2016), a intensidade e a qualidade dessas transformações, contraditoriamente, esboçaram a reinserção da região no mercado mundial, com predominância da posição de exportadores de *commodities*, na ampliação de segmentos internos dos mercados da construção civil e pesada e de plataformas de atração do capital financeiro que sustentaram crescimentos periódicos, ganhos relativos e frágeis em termos de redistribuição de renda e programas assistenciais em meio a privatização, a seletividade da oferta de serviços públicos e infraestrutura, pauperização e flexibilização das relações de trabalho e emprego, revelando o caráter estruturalmente débil de uma economia subsumida aos imperativos do mercado mundializado, das dinâmicas das altas finanças e das decisões tomadas em agências internacionais.

Ainda segundo Katz (2016), entre 2006 e 2013, o Brasil apresentou crescimento de suas reservas internacionais, recolocou-se na posição externa em termos políticos e econômicos, reduziu a pobreza absoluta e expandiu o sistema de crédito, elementos assentados em arranjos externos favoráveis que combinavam baixas taxas de juros internacionais, melhorias nas condições de intercâmbio, afluência de capital e políticas internas de elevação da demanda via mercado e crédito. No mesmo período, as taxas de crescimento ainda se mantinham baixas frente as duas décadas anteriores, com parco investimento produtivo, cerca de 17% a 20% do PIB, e alto endividamento da esfera estatal, comprometendo de 40 a 45% da arrecadação fiscal para saldar juros que alimentam o capital financeiro e especulativo nacional e internacional. Tal exemplo, evidentemente está associado à conjuntura de crescimento econômico, sobretudo nos períodos dos governos de Luís Ignácio Lula da Silva (PT, 2003-2010) e Dilma Rousseff (PT-2011-2016), simultaneamente, entretanto, revela a dimensão estrutural do país e da região na economia mundializada ou globalizada. É preciso identificar as raízes deste processo, uma vez que, no caso brasileiro, as medidas do projeto neodesenvolvimentista movimentarem-se dentro de tais limites, “sem remover obstáculos estruturais ao desenvolvimento” (KATZ, 2016, p. 205). Foi justamente sob tais “fronteiras” que o EM emergiu como resultado e parte de um conjunto de outras políticas, comprometeu-se com os limites das contrarreformas do Estado em andamento e, em última instância, movimentou-se dentro da ordem.

Nos casos do Brasil e dos países latino americanos, destacam-se três aspectos complementares. Primeiro, os resultados das reestruturações do capital iniciadas nos países centrais nos anos 1970, com impacto econômico nas duas décadas seguintes, reorganizando as características da acumulação e reprodução do capital nesses países, com especial colocação na

divisão internacional do trabalho. Segundo, a herança dos ajustes e reformas políticas do Estado ocorridas ao longo dos anos 1990, com ênfase na internacionalização e financeirização da economia brasileira o que caracterizou, do ponto de vista das medidas estatais, a reestruturação neoliberal do país. Terceiro, nas duas últimas décadas, as atuações políticas e econômicas atacaram os efeitos da inserção periférica nos ditames da economia mundializada, mas não suas causas. Projetos neodesenvolvimentistas, segundo Sampaio Jr. (dez. 2011), no máximo rearranjaram conjunturalmente ganhos econômicos em políticas setoriais compensatórias tentando reduzir, sem sucesso permanente, impactos da desregulamentação econômica, da flexibilização das relações de trabalho e dos efeitos nocivos da acumulação.

Reestruturações produtivas e periódicas marcam a condição de existência do modo e das relações de produção capitalistas e são impulsionadas pela possibilidade de obtenção de ganhos de produtividade, alargamento das taxas de lucro com situação exclusiva ou extraordinária de extração e realização de mais-valia, exclusividade e controle de cadeias produtivas dadas determinadas condições técnicas. Reestruturações que ocorreram de modo heterogêneo em termos históricos, geográficos, técnico-produtivos e dos ramos e setores preponderantes de cada momento, tendo efeito global, mas com características regionalmente distintas. As reestruturações produtivas foram iniciadas nos anos 1970, mas seu efeito nos países periféricos ocorreu nas duas décadas seguintes abarcando todas as esferas da vida econômica³³. A base deste processo, dos países centrais aos periféricos, ainda em marcha, está associada a larga ofensiva do capital sobre as condições de trabalho expressa, segundo Netto (1995), no rebaixamento salarial, na flexibilização e na desregulamentação de contratos e

³³ Dado o impacto das reestruturações produtivas na relação capital e trabalho, alguns autores mencionam o efeito de um novo regime de acumulação caracterizando-o historicamente como “flexível” (HARVEY, 2005b) se comparado com os aspectos gerenciais e organizacionais da indústria de tipo fordista e com os investimentos estatais anticíclicos do período anterior. Segundo Moraes Neto (2003), um dos elementos dessas reestruturações está no escalonamento produtivo de unidades industriais menores, fortemente interconectadas e controladas por capitais transnacionais, processo que dispersa cadeias produtivas regional e mundialmente, terceiriza atividades antes essenciais e sincroniza indústrias com níveis desiguais de desenvolvimento a partir de métodos *just in time* de controle do trabalho. Este método priorizou e generalizou um tipo de indústria de “estoque zero, [com] o defeito zero, através do *Total Quality Control*, o *kaizen* ou melhoramento contínuo, a multifuncionalidade (com seu corolário, ou *lay-out* celular linearizado), e a ‘troca-rápida’ de ferramentas” (MORAES NETO, 2003, p. 106). Conforme Ferrari (2012a), essas reestruturações ocorreram de modo desigual em todo o globo, mas em comum apresentam “produção em lotes pequenos, médios ou grandes – do tamanho necessário para atender à segmentação do mercado; movimentos sincronizados com todos os elementos da cadeia produtora de mais-valia, na qual a eficiência é medida por essa sincronia, uma vez que rapidez além da necessária em algum elo da cadeia, ou uma otimização isolada, representa perdas, criação de gargalos ou aumento de estoques intermediários no elo mais veloz; ausência, idealmente total, de estoques intermediários de matérias-primas ou peças semi-prontas; fábricas remodeladas em pequenas células independentes, cada uma reunindo vários tipos de máquinas” (FERRARI, 2012a, p. 28). A reestruturação produtiva permitiu maior ofensiva do capital sobre o trabalho que, ao ser fragmentado em cadeias produtivas dispersas, perdeu sua capacidade de organização e lutas em escala nacional, pois, “a produtividade depende menos de habilidades individuais e mais de capacidades de sincronia com os fluxos de produção, convertendo os operadores em apêndices desses fluxos. Nesse padrão, não são recomendáveis otimizações isoladas dos meios (máquinas e homens) utilizados nos processos de trabalho. O resultado é subordinação a um ritmo cada vez mais fora do controle dos indivíduos, estabelecidos pela sincronia de movimentos singulares, envolvendo trabalhadores dentro e fora das fábricas” (ibid., p. 28). Regiões inteiras foram reinseridas competitivamente no mercado mundial, reconfigurando a divisão internacional do trabalho e consubstanciando a financeirização mundial com maior fluidez dos investimentos dada a possibilidade dos capitais de não se responsabilizarem com os efeitos localizados dos seus investimentos.

direitos trabalhistas, na externalização e terceirização de segmentos produtivos rotineiros fragmentando trabalhadores em diferentes escalas (da regional a global), perda do poder político de decisão dos sindicatos e de outras representações dos trabalhadores.

Em face da dinâmica internacional, houve a transnacionalização de investimentos dos capitais produtivos e financeiros com deslocalização de atividades fabris visando a redução dos custos (sobretudo, com salários, insumos e matérias-primas), hiperespecialização regional e local da produção industrial e agromineradora, readequação dos métodos de produção para o sistema *just in time* de gerenciamento, organização e qualidade do trabalho em unidades produtivas com capacidade técnica e segmentos distintos (industriais e agroindustriais), abertura comercial de economias periféricas, ampliação da diferença técnico-produtiva entre os países capitalistas centrais que se voltam às atividades de pesquisa, tecnologia, *design* e desenvolvimento, e os países periféricos que se submetem ao setor de montagem, insumos e subcomponentes atrelados a exportação, integração regional intra-capitais em redes integradas de produção que, por um lado, destruiu parques industriais inteiros vinculados à atividade intermediária e organicamente integrada a cadeias nacionais e regionais de produção e, por outro, iniciou a industrialização extremamente desigual em regiões até então parcamente integradas ao mercado internacional, tais como América Central e Caribe e o leste e sudeste asiático, com pouca ou nenhuma tradição sindical, restrições a deslocalização ou reterritorialização da produção e direitos trabalhistas e ambientais³⁴.

Outro aspecto dessas reestruturações é a reinserção das economias periféricas no mercado mundial. Desde os anos 1980, como relata Arrighi (1997 e 2008), enquanto os países do leste e sudeste asiáticos ampliaram gradativamente sua base industrial, o registro de patentes, a produtividade, o uso de tecnologias na produção e nos investimentos em desenvolvimento, a América Latina retrocedeu. Para Katz (2016), o efeito e diferença na participação da indústria no PIB regional da América Latina passou de 12,7%, entre 1970 e 1974, para 6,4%, entre 2002 e 2006. Não há é um desaparecimento da indústria na América Latina, mas sua “reinserção periférica ou semiperiférica na divisão internacional do trabalho” (KATZ, 2016, p. 34). Nos anos 1990, a América Latina se integrou ao mercado mundial via “esquema de especialização produtiva baseada na agroexportação, na mineração a céu aberto, no declínio da indústria tradicional, nas remessas de lucro e no turismo” (ibid., p. 34), com efeitos nas dinâmicas rurais e urbanas empiricamente constatáveis pelo “êxodo rural, /.../ [pela] precarização do trabalho, /.../ [pela] marginalidade urbana e /.../ [pelo] enfraquecimento da classe média” (ibid., p. 35).

³⁴ Ver: Chesnais (1996) e Ferrari (2012b).

No caso brasileiro, “a produtividade decresce, os custos aumentam e o déficit industrial externo expande, em um contexto de investimentos estancados e infraestruturas de energia e transportes muito deterioradas” (ibid., p. 22), sem contar os inúmeros ciclos de centralização e concentração do capital através de falências, aquisições e fusões de empresa nacionais por oligopólios estrangeiros ou por companhias de maior porte. Assim o “parque industrial brasileiro ficou reduzido à metade da dimensão que alcançou nos anos 1980” (KATZ, 2016, p. 22). Ao longo dos anos 1990, sob discurso de modernização, houve a intensificação da superexploração do trabalho e perdas de direitos em todas as esferas, a ruptura dos nexos industriais da cadeia produtiva nacional, a impossibilidade estrutural de controle de patentes e a reversão de altos investimentos de longo prazo em tecnologia, a redução do setor de bens de capital e do valor agregado interno sobre o valor bruto da produção³⁵.

Segundo Santos (2018), em 1985, a participação da indústria brasileira no PIB nacional era de 35,88%, em 2013, esse setor passou a representar 12,13% do PIB, em termos mundiais, respectivamente, passou de 2,8% para 1,7%. A pauperização da indústria nacional ocorreu em meio a mobilidade dos capitais que “subiu de 5% entre 1986 e 1990 para 37% entre 2006 e 2010” (SANTOS, 2018, p. 110), bem como foi sentida pelo volume percentual de importações que elevou, entre 1996 e 2014, de 6% para 21,7% tendo como um de seus componentes bens de consumo de base industrial, enquanto a exportação de produtos não industriais dobrou no período, sendo que o volume de *commodities* das exportações brasileiras variou, entre 1994 e 2010, de 50% para 64,6%, aproveitando os ciclos da alta dos preços desses produtos no mercado internacional, aprofundando a sua subsunção em relação a tais processos. Ainda sobre esses aspectos e seguindo os dados levantados por Paulani (2008), entre os anos 1980 e 2000, a representação da indústria brasileira no volume da produção mundial caiu de 4,2% para 3,1%, enquanto, com qualidades muito distintas de reinserção na economia global, o México manteve a participação do setor secundário do período anterior, com perdas em termos do valor agregado produzido e integração a cadeias produtivas organizadas pelo capital trans e multinacional em redes subsumidas a acumulação flexível³⁶, China e Índia ampliavam investimentos industriais

³⁵ Segundo Paulani (2008), “desde 1990, a participação do Brasil no *ranking* do valor agregado manufatureiro caiu de 2,9% para 2,7%. Só para se ter uma ideia do que isso significa, a Argentina, com tudo o que passou, manteve sua participação em 0,9%. Compare-se essa performance com o fato de as despesas com pagamento de rendas de fatores derivados de investimentos em carteiras de balança de serviços brasileira ter crescido 25 vezes” (PAULANI, 2008, p. 136) entre 1990 e 2004, i.e., passou, respectivamente de US\$ 432,5 milhões para US\$ 11,2 bilhões, essa despesa, “que inclui lucros e dividendos de ações e juros de títulos de renda fixa, é típica da internacionalização financeira” (ibid., p. 136).

³⁶ Não se pode considerar a industrialização ou a manutenção do parque industrial, sob qualquer base, um saldo positivo. Um exemplo é o México que mantém ainda parque e perfil industrial, mas apresenta debilidades em curso devido ao tipo de indústria que se instalou no país e a sua articulação com a cadeia produtiva e de valor global. A “indústria tradicional /.../ foi trocada pelo auge das ‘montadoras’, nas zonas francas” (KATZ, 2016, p. 22), em favor de um “tipo de fábrica [que] prioriza a exportação e opera através de redes adaptadas às normas da acumulação flexível. Começaram com a indústria têxtil e eletrônica, expandiram-se ao setor automotriz e já representam 20% do PIB mexicano” (ibid., p. 23). Essas indústrias, localizadas na

ganhando destaque na cadeia internacional de valor, Coréia e Taiwan reduziam o crescimento industrial, sem estagnar ou retroceder. O ciclo econômico e conjuntural do projeto neodesenvolvimentista não alterou essa trajetória, pelo contrário a aprofundou.

Antes de tratar dos aspectos políticos e das medidas ligadas as transformações na esfera estatal que serão submetidas as “reestruturações neoliberais”, cabe ainda indicar que, durante os anos 1990, o Brasil acumulou déficits na balança de renda (lucro, juros e dividendos) que “girou em torno de US\$ 11 bilhões ao longo dos anos 1980 e 1990, até 1996, salta para a esfera dos US\$ 15 bilhões em 1997 e para US\$ 19 bilhões a partir de então” (PAULANI, 2008, p. 23). Entre 1984 e 1993, o total anual dos déficits chegou a US\$ 1,3 bilhões, e no decênio seguinte, 1994 e 2003, a US\$ 196 bilhões, i.e., cento e cinquenta vezes superior. Sem recursos externos, ao longo dos anos 1990, o Brasil (e outros países periféricos) recorreu em escala nacional aos empréstimos do FMI e em termos setoriais e em escalas estadual e municipal aos recursos do BM (PAULANI, 2008 e ARANTES, 2004). Em análise dos dados do período, destaca Paulani (2008) que o país, mediante ajustes estruturais, contraiu empréstimos, em 1999 e 2002, respectivamente, de US\$ 15 bilhões e US\$ 30 bilhões, com forte pressão internacional. Dados esses aspectos estruturalmente débeis da economia brasileira, inúmeras reformas foram desigualmente operadas na esfera do Estado.

Apesar do discurso modernizante e a aplicação de medidas ortodoxas em busca da internacionalização financeira do país, ainda nos anos 1980, segundo Baer (1986), a política econômica brasileira criava impeditivos para a livre movimentação do capital e sua internalização em alguns segmentos e serviços públicos. Este processo resultava da alta inflacionária com taxas de câmbio e juros oscilantes, do caráter centralizador e regulador da política cambial com restrições à valorização financeira e à fuga de capitais em momentos de turbulência, dos altos gastos estatais em intervenções econômicas, serviços e deveres adicionais atrelados a Constituição de 1988 que dificultavam o acesso financeiro à dívida pública. Soma-

fronteira com os Estados Unidos, caracterizam-se pelo uso de força de trabalho precária e barata, aumentando as taxas de lucro com “trabalhadores provenientes de zonas rurais e criminalizam a sindicalização. Enquanto a produtividade se assemelha aos níveis vigentes nas matrizes, os salários são várias vezes inferiores à média estadunidense e estão abaixo do setor sindicalizado mexicano” (ibid., p. 23). Em países de industrialização recente da América Central, a exemplo da República Dominicana, da Guatemala e de Honduras, há a contratação de “jovens submetidos a uma disciplina esgotante. A pressão para aumentar a produtividade é permanentemente recriada pela competição asiática” (ibid., p. 23). Os processos econômicos vigentes hoje na América Latina mantêm elementos reprodutivos da exploração excedentária da força de trabalho e a “especialização exportadora [o que] tem sido também facilitada pela manutenção do alto nível de preços das *commodities*. Estas cotações caíram em 2008, mas se recuperaram rapidamente. A melhoria dos termos de intercâmbio tem subsistido com a triplicação dos preços das matérias-primas registradas na última década. O petróleo duplicou sua cotação, o cobre quaduplicou e a soja subiu duas vezes e meia. Esta valorização incentivou, por sua vez, um aumento de 55% do volume exportado” (ibid., p. 26). Além dos setores nacionais do capital produtivo investirem nesses segmentos, há grande “influência de investimentos estrangeiros [que] tem operado como determinante da continuidade dessa tendência. Essas receitas totalizaram US\$ 173 bilhões em 2012, superando em 6% os percentuais do ano anterior e duplicando o montante do princípio da década. Os capitais ingressados e a valorização das exportações facilitaram o aumento das reservas e uma redução da taxa do endividamento” (ibid., p. 26).

se a isso uma legislação que garantia direitos do Estado e dos empregados frente aos credores financeiros, independente do controle dos governantes para honrar os compromissos com os mercados, e um sistema previdenciário de repartição simples e baseado na solidariedade entre gerações impedindo o acesso do setor privado neste mercado³⁷.

Essas estruturas ou impeditivos à ofensiva do capital foram sendo desmantelados ao longo dos anos 1990, alterando as intervenções política e econômica do Estado, priorizando os segmentos financeiros atrelados a renda, operando deste modo “transformações necessárias para enfrentar esses obstáculos [que] foram feitas em conjunto com as privatizações e a abertura comercial” (PAULANI, 2008, p. 134), e resolvendo questões em aberto desde a moratória de J. Sarney (Partido da Mobilização Democrática Brasileira – PMDB –, 1985-1989) em 1987, promovendo a securitização da dívida externa, a abertura do mercado brasileiro de títulos privados e públicos. Segundo F. de Oliveira (1992), tais medidas já haviam sido lançadas fazendo parte dos “itens da agenda brasileira” (OLIVEIRA, 1992, p. 158) gradualmente imposto pelas classes dominantes e minando as forças ligadas ao trabalho. Porém, foi no governo de Fernando Collor de Mello (Partido da Reconstrução Nacional – PRN –, 1989-1992) que foram acelerados os programas de privatização, desregulamentação, abertura comercial e renegociação da dívida externa, tendo como resultado, “dos *fronts* de guerra, /.../ fracassos retumbantes” (ibid., p. 158) com desfecho que variou do impedimento à renúncia e, na sequência, a resseção pela qual “a sociedade /.../ pagou muito alto” (ibid., p. 147). Conforme analisa Paulani (2008), nas sucessivas administrações imediatamente posteriores, de Itamar Franco (PRN, 1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (Partido Social-Democrata Brasileiro – PSDB –, 1995-1998 e 1999-2002) foram aprofundadas medidas de caráter neoliberal alicerçadas pela criação do Plano Real. Durante o governo Itamar Franco, priorizou-se a estabilização monetária e o controle inflacionário em conjunto a “abertura comercial e desordenada às privatizações financiadas com dinheiro público, da inaceitável sobrevalorização da moeda à elevação inédita da taxa real de juros, e assim por diante” (PAULANI, 2008, p. 135). Na mesma direção, em 1992, Franco incentivou o Banco Central (BC) a promover, sem ouvir o Parlamento, as contas denominadas CC5 com “providências para abrir o mercado brasileiro de capitais, retirando entraves que impediam a livre saída de recursos do país” (ibid.,

³⁷ Segundo Baer (1986), no fim da ditadura civil-militar, “as autoridades brasileiras passaram a implementar definitivamente uma política recessiva, concentrando seus esforços na restrição do crédito e no corte do gasto público, reforçando assim a tendência para uma clara política de estabilização, baseada integralmente em receitas ortodoxas. Isso é tão verdadeiro que num artigo publicado no *The Banker* em fins de 1981 afirmou-se que ‘em 1980, o Brasil, sem formalmente recorrer ao FMI, estava adotando políticas tão ortodoxas quanto aquelas que poderiam ser recomendadas por este organismo’” (BAER, 1986, p. 118). Como consequência, “a política econômica em 1981 e 1982, baseada numa concepção monetarista ortodoxa, não contribuiu para solucionar a grave situação do desajuste externo, reforçando ao contrário, a recessão interna e o processo de internacionalização financeira, tanto no nível institucional assim como via endividamento externo” (ibid., p. 120-1).

p. 134) e pavimentando o caminho para a aceleração da internacionalização e financeirização da economia brasileira, como vimos, já em curso desde o início dos anos 1980.

Seguindo a lógica do Plano Real, os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) mantiveram “intocáveis o ajuste fiscal ‘duro’, o juro real elevado, a política monetária contracionista, o câmbio flutuante, a livre movimentação de capitais” (PAULANI, 2008, p. 16) restringindo ainda a política monetária a inflação e as metas de sua contração, as medias fiscais aos superávits e aos ganhos dos capitais privados e, não menos importante, a política cambial “é comandada pelo próprio mercado” (ibid., p. 16), independente da autonomia do Banco Central. Do ponto de vista da relação com mercado internacional, seguindo os prognósticos do Consenso de Washington³⁸, o país manteve a abertura comercial desajeitada, aumentando “a dependência do país em setores estratégicos como os de insumos básicos e bens de capital, [o que] produziu um substantivo estoque de capital privado nacional bom e barato que foi parar nas mãos do capital estrangeiro” (ibid., p. 22). A privatização das estatais seguiu a mesma lógica, principalmente as empresas produtoras e prestadoras de serviços industriais.

No final do segundo mandato de FHC, a balança de serviços tornou-se “muito mais pesada, por conta do aumento do déficit da balança de rendas, resultado inescapável da duplicação do passivo externo líquido do país[;] /.../ [i.e.] mais do que antes, o crescimento do produto depende de importações” (ibid., p. 22-3). Como identificado por Santos (2016 e 2018), para manter o compromisso do Estado com os empréstimos internacionais e, em contrapartida, com ajustes estruturais do FMI, com as medidas de estabilidade monetária, com o mercado financeiro e com a miríade de capitais privados interessados na privatização ou em formas “híbridas” de concessão que conduziu ao processo de acumulação no interior das esferas estatais, em maio de 2000, foi aprovada a Lei Complementar nº. 101 ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em negociação estabelecida com o FMI e em contrapartida de ajustes estruturais aos seus empréstimos em 1999³⁹. A LRF estabeleceu “uma hierarquia no gasto público, consagrando a prioridade máxima aos credores financeiros em detrimento de políticas sociais e investimentos públicos” (SANTOS, 2016, p. 42). Segundo Paulani (2008), essa lei estreitou

³⁸ O Consenso de Washington resultou de uma série de reuniões realizadas nos EUA, a partir de 1989, com participação do denominado complexo Washington-Wall Street envolvendo o Departamento do Tesouro dos EUA, o BM, o FMI, o BID, a Usaid e intelectuais estadunidenses. Nesta reunião foram firmados amplos acordos para uma agenda e pacote de reformas para acelerar medidas político-econômicas neoliberais na região da América Latina e do Caribe. Abordaremos a influência do Consenso de Washington nas políticas macroeconômicas e de ajustes estruturais na América Latina no próximo capítulo.

³⁹ A LRF controla os gastos dos entes federados da União estipulando um teto para os gestores públicos, sobretudo dos municípios. Segundo Santos (2016), tal medida resultou dos ajustes estruturais do FMI interiorizados no Brasil. Sua aprovação intensificou a guerra fiscal municípios em busca de recursos privados para manutenção do orçamento, alavancou empréstimos das instituições internacionais ao limitar gastos públicos num mercado concorrencial com juros altos, transferindo-os para o pagamento da dívida externa remunerando títulos públicos que circulam no mercado financeiro internacional, sendo as principais consequências, até os dias atuais, as altas taxas de juros e o aumento do serviço da dívida pública.

as intervenções do Estado e determinou o seu compromisso “acima de quaisquer outros [com] os interesses dos credores /.../ e os do capital em geral – bem como toda a série de benefícios legais de que desfrutam –, não deixando dúvidas quanto à seriedade das boas intenções do governo de FHC para com eles” (PAULANI, 2008, p. 135) estabelecendo limites orçamentários em toda gestão pública (incluindo estados e municípios), sujeitando a oferta de serviços públicos e infraestrutura às dinâmicas do mercado privado e intensificando a guerra fiscal entre municípios. FHC também começou reformas no sistema previdenciário que avançaram para os fundos de pensão dos servidores públicos durante os governos de Luís Ignácio Lula da Silva.

No início dos anos 2000, já se sentia os efeitos nocivos das contrarreformas políticas neoliberais em escala mundial. Segundo Katz (2016), neste período os apologetas pró-mercado moderaram “o seu entusiasmo inicial com a globalização” (KATZ, 2016, p. 87), bem como os limites da “simples imitação dos Estados Unidos e da Europa” (ibid., p. 87) instituído com grande veemência pelas agências internacionais para os países periféricos. No contexto latino-americano, na virada para o século XXI, houve retrocesso econômico causado pelos projetos da direita em nome da ausência de alternativas e avanço dos ajustes estruturais e das medidas privatizantes, em ambiente de “sublevações populares de 1999-2005 /.../ [por meio] de protestos [que] puseram um limite à ofensiva do capital” (ibid., p. 86) e alterou a forma de pressão das agências internacionais e de segmentos hegemônicos das classes dominantes internos e associados aos quadros conservadores. Foi adotado pelas agendas políticas conservadoras uma variante moderada do discurso neoliberal com programas “éticos, certa intervenção do Estado e alguma sintonia com a síntese neoclássica-keynesiana” (ibid., p. 86). O BM, por exemplo, amenizou o receituário e manifestou “uma preocupação hipócrita com a pobreza” (ibid., p. 86-7) sugerindo alguma intervenção estatal, desde que mediada pelo mercado. Neste ambiente de inflexão das reestruturações neoliberais e movimentações contrárias as ofensivas até então desenhadas no ciclo político em aberto que Luís Ignácio Lula da Silva foi eleito, em 2002.

Lula, antes de assumir a cadeira presidencial ao escrever a *Carta ao Povo Brasileiro*, no dia 22 de junho de 2002, firmava posição em dar continuidade às políticas macroeconômicas seguras aos investimentos dos capitais financeiros e estrangeiros no país, e à um projeto conciliador de classes e com a ordem estabelecida. Ao longo de seu primeiro mandato, entre 2003 e 2006, esse compromisso se concretiza através da manutenção da estrutura econômica herdada de continuidade de altas e “persistentes taxas de juros, [d]a retórica do risco de inflação como salvaguarda da austeridade, [d]a disputa em torno da CPMF, /.../ [das] reformas do sistema previdenciário, [e d]as novas regulamentações em favor da segurança do capital (a exemplo da nova lei de falência)” (SANTOS, 2015, p. 247). Mas, a conjuntura permitiu o

arrefecimento da ortodoxia monetarista, sem romper com ela, e a adoção de um projeto neodesenvolvimentista com propostas de reformas e pactos sociais no interior da estrutura herdada, reciclando os discursos de modernização e, diferente do discurso neoliberal ortodoxa, implementando políticas da “humanização do capitalismo” baseados retoricamente no fortalecimento de “setores da burguesia que disputam com o capital financeiro, resistem a desnacionalização e propiciam a proteção do Estado frente aos seus rivais estrangeiros” (KATZ, 2016, p. 202) em nome do desenvolvimento entendido como crescimento econômico. Conforme identifica Katz (2016), projetos desta envergadura periodicamente emergem nos países de economia intermediária, não sendo uma novidade histórica, deste modo “ele irrompe ciclicamente no cenário político do Brasil, México e Argentina” (ibid., p. 209), pois esses contam “com importantes mercados internos e massa de assalariados, mas sem o pilar que sustenta essas estruturas nas potências centrais” (ibid., p. 209) dados os “impedimentos periódicos para a acumulação de capital” (ibid., p. 209) que comprometem o próprio processo. O fator conjuntural com a base econômica e política herdada de um Estado que passou por sucessivos ajustes neoliberais foi decisivo para o auge, estagnação e esgarçamento político do projeto neodesenvolvimentista brasileiro que se estendeu até as gestões de Dilma Rousseff, i.e., até interrupção de seu governo com o *impedimento* e/ou *coup d’Etat* em 2016.

A começar por um período de saldos positivos nas contas correntes, entre 2003 e 2008, o que marcou a prioridade macroeconômica da administração do período que atendeu a “exigência perene de aumentar as exportações [e] resultou em apoio incondicional ao agronegócio e à mineração, alimentando numerosos conflitos e desastres socioambientais” (SANTOS, 2018, p. 110), mas garantindo o “crescimento puxado pelo aumento dos preços das *commodities* face à expansão chinesa” (ibid., p. 105). Neste contexto, o Brasil foi integrado aos BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China), embora os trajetos diferentes de cada um dos países na divisão internacional do trabalho. Entre 2006 e 2013, predominantemente no segundo mandato do governo Lula e no primeiro da presidente Dilma Rousseff, segundo o “grande legado do lulismo”, houve gradual e morosa recuperação do poder de compra e aquisitivo dos trabalhadores, pequena reparação na distribuição de renda e programas focalizados para minimização da pobreza extrema, redução do desemprego e ampliação do consumo estimulada pelo crédito em virtude da acumulação lastreada pelos setores bancário, de mineração, de petróleo, da construção civil e do agronegócio. Em balanço sobre os governos Lula e Dilma, o cientista social Ricardo Antunes (2018) enfatiza a condição paradoxal dos arranjos políticos voltados para o crescimento econômico o que levou ao aumento do “número de trabalhadores/as empregados/as e formalizados/as” (ANTUNES, 2018, p. 122) com índices decrescentes de

desemprego, porém, incapazes “de eliminar as condições de vulnerabilidade presentes nos níveis de informalidade, terceirização e precarização da força de trabalho no Brasil recente” (ibid., p. 122) acompanhando a tendência hegemônica da economia brasileira desde os anos 1990, i.e., a “desregulamentação do trabalho, a ampliação da terceirização (subcontratação) e a vigências da informalidade” (ibid., p. 122). Tal situação manteve a debilidade das relações de trabalho sustentadas na superexploração em todo o país, nos espaços rural e urbano⁴⁰. Soma-se a isso, segundo Secco (2013), um momento político de arrefecimento das forças populares, de manifestações e outras formas de pressão oriundas das classes trabalhadoras, ambiente muito diferente do que se via nos países vizinhos, o que fortaleceu a retórica das administrações petistas de uma conciliação de classes, pelo menos até as jornadas de junho de 2013. Neste momento, conforme percebeu Sampaio Jr. (out./dez. 2012), o governo federal acentuou o compromisso com a manutenção dos “vínculos indissolúveis entre burguesias rentistas, discriminação contra o investimento produtivo, ajuste fiscal permanente, limites estruturais à expansão do mercado interno e precariedade das políticas públicas” (SAMPAIO JR., out./dez. 2012, p. 682), todas elas subordinadas às dinâmicas financeiras e ao mercado internacional⁴¹.

⁴⁰ Entre 2006 e 2013, as recuperações salariais eram frágeis e não representaram elevação das condições de vida e trabalho do proletariado. Segundo Santos (2018), a partir dos dados do IPEA, entre 2002 e 2009, a participação do trabalho na renda saltou de, respectivamente, 42,4% para 43,6%, inferior aos 48%, de 1994, e 57% do período entre 1959 e 1960. Sobre os dados do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), “o salário mínimo ideal em 2013 deveria ser superior quatro vezes o salário mínimo real para cobrir os gastos elementares de uma reprodução digna de existências” (ibid., p. 119), apesar de recuperação do salário mínimo entre 2003 e 2014 (seguindo o período FHC, com crescimento de 42% do valor real do salário mínimo, entre 1994 e 2002), com elevação de cerca de 76,5% em relação ao valor real do salário mínimo do período anterior. Porém, como desde 2008 o salário mínimo esteve atrelado ao crescimento do PIB e da inflação, com a recessão, o crescimento se tornou nulo. Enquanto isso, de 2006 a 2013, houve retrocesso nas condições de trabalho com “uma elevada taxa de terceirização das empresas, o aprofundamento da flexibilização da jornada de trabalho, um aumento na taxa de rotatividade do emprego e um crescimento dos acidentes e mortes no trabalho” (ibid., p. 119). Aliás, ao longo dos anos 2000, cerca de 90% dos empregos criados pagavam em média menos de 1,5 salários mínimo, em 2014, aproximadamente 97,5% dos empregos gerados encontravam-se nesta faixa de renda, os postos de trabalho concentraram-se predominantemente no setor de serviços, como o *telemarketing*, i.e., aquele com menor remuneração e alta discriminação de gênero e racial. Conforme indica Katz (2016), também ao longo dos anos 2000, $\frac{1}{3}$ dos novos postos empregavam trabalhadores sob o contrato de empresas terceirizadas no Brasil. Os números dificultam a defesa da ampliação da classe média no período neodesenvolvimentista. Como afirma Katz (2016), nas duas primeiras décadas de 2000, no Brasil, 10% da população concentrava 75% da riqueza, a modernização do consumo ficou atrelada ao crédito. Porém, todo conto de fábulas tem uma base real, no caso em tela, a denominada classe média era formada do estrato dos “trabalhadores que obtêm uma renda *per capita* entre 141 e 500 dólares mensais” (KATZ, 2016, p. 206), o que correspondia cerca de 54% da população brasileira e “84ª posição no índice mundial de desenvolvimento humano” (ibid., p. 206), tais números fazem a ilusão desaparecer.

⁴¹ Um breve comparativo da aplicação dos projetos neodesenvolvimentistas no Brasil e na Argentina, revela os compromissos de classe assumidos em cada país em cenários político e populares distintos. Enquanto na Argentina os governos Kirchner administraram sob pressão popular, no Brasil viu-se o contrário, o arrefecimento das mobilizações nos sindicatos (muitos com vínculo com a Central Única dos Trabalhadores – CUT), dos movimentos ligados a questão fundiária urbana (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra), entre outros. Deste modo, principalmente Lula, “não esteve submetido as pressões de baixo que forçaram os Kirchner a atuar em um terreno movediço” (ibid., p. 203). Conforme salienta Katz (2016), como resultado, no Brasil os governos petistas acentuaram, “durante a sua gestão, a desmobilização social” (KATZ, 2016, p. 203), já na Argentina, na gestão dos Kirchner “o legado da rebelião de 2001 obrigou .../ a governar com um olhar voltado à reação dos oprimidos” (ibid., p. 203), sendo “o poder dos privilegiados .../ reorganizado, fazendo importantes concessões democráticas e sociais a grande parte da população” (ibid., p. 203). Em termos macroeconômicos, no Brasil não foram sequer ensaiadas “medidas comparáveis a nacionalização dos fundos de pensão ou conflitos equivalentes ao choque que opôs o governo argentino ao agronegócio” (ibid., p. 203), a aproximação dos projetos nos dois países esteve, no máximo, associada ao “estímulo ao consumo, assistencialismo, políticas anticíclicas e fomento parcial à reindustrialização” (ibid., p. 203). Em suma, o “casal Kirchner reconstruiu um estado colapsado pelo desmoronamento da conversibilidade frente a um PT que manteve quase intacta a estrutura transferida por Cardoso” (ibid., p. 203). Situações “políticas diferentes determinaram orientações econômicas

Esses efeitos sustentaram a *ilusão do desenvolvimento*, reestabeleceram os limites da subsunção político-econômica brasileira às dinâmicas do mercado internacional e a fragilidade estrutural do país cuja prova de teste foi a desaceleração global ocorrida em 2014, num quadro de “reversão da conjuntura internacional”⁴². Dada reinserção periférica do Brasil na divisão internacional do trabalho e a conjuntura de elevação do preço das *commodities*, o país

continuou a operar como plataforma de valorização do capital financeiro internacional, em um contexto em que os bancos ganharam dinheiro como nunca /.../; exportadora de matérias-primas, incluindo setores que internacionalizaram suas operações entre frigoríficos, mineradoras e agronegócio; e o arrimo de corporações multinacionais, que exploram o mercado interno mas também exportam, embora cada vez menos manufaturas (SANTOS, 2018, p. 111).

Com continuidade dos elementos que sustentam a financeirização da economia no período em meio a retomada do ciclo agrominerador voltado à exportação e à redução da base industrial, o segmento da construção civil, conforme identificou Santos (2015), “tem se apresentado como um importante intermediador” (SANTOS, 2015, p. 254) com o mercado financeiro, principalmente com a abertura dos capitais “das grandes empresas do segmento, em meados da primeira década do século, seus laços com o grande capital financeiro internacional se estreitaram a tal ponto que este se tornou um importante instrumento de captação de renda em contexto de expansão dos mercados” (ibid., p. 254-5), com destaque para o interno, diferente dos segmentos ligados a exportação de *commodities*. O segmento da construção civil se comparado com a indústria de transformação, não reorganiza e integra o parque industrial e “não enfrenta a concorrência com os congêneres importados e não sofre com a depreciação da moeda” (ibid., p. 259), podendo alicerçar, no mercado interno, estratégias de investimentos estrangeiros, sendo, no caso brasileiro, “um dos poucos segmentos em que as empresas tinham porte, tamanho e estrutura, para captar recursos na bolsa e que completou uma oferta primária inicial bem a tempo de aproveitar essas novas oportunidades” (ibid., p. 260). Diante da intermediação do segmento da construção civil com o mercado financeiro, em termos conjunturais, o governo federal promoveu “constantes medidas provisórias, programas sociais, planos de incentivo setoriais, editados uns após os outros sempre em caráter de urgências” (ibid., p. 255), em continuidade com as medidas liberalizantes. As frentes da construção pesada, além de se associarem ao capital financeiro, priorizaram a internacionalização de grandes

distintas” (ibid., p. 204) e as divergências neodesenvolvimentistas, embora a raiz comum em termos estratégicos.

⁴² A reversão da conjuntura internacional, como apontam Harvey (2016), Katz (2016) e Sampaio Jr. (dez. 2011), resulta dos efeitos da crise de 2008, iniciada nos EUA, e ao arrefecimento do mercado chinês o que levou à queda da “demanda global por insumos básicos /.../ e os termos do comércio deixaram de ser favoráveis para os produtores de matéria-prima. Em 2013, o Brasil estava nadando em dinheiro. Em 2016, já se encontrava em profunda recessão. Desde 2014, os problemas econômicos têm se aprofundado em boa parte da América Latina, porque o mercado chinês não é mais tão vigoroso. Até mesmo a Alemanha, que exporta máquinas-ferramenta e equipamentos de ponta para a China, sentiu o baque” (HARVEY, 2016, p. 187).

empresas denominadas “campeãs nacionais”⁴³ e a produção de infraestrutura para baratear gastos adicionais com logística, armazenamento e transporte de matérias-primas e recursos minerais. Produção que foi essencial à exportação de *commodities* e, desde 2007, estimulou, na dimensão nacional, a resolução do governo federal em criar do PAC e, do ponto de vista regional, a retomada da Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Mas, num momento de debilidade das vias e modais de transporte nacionais e regionais, da comunicação, da integração nacional em diferentes escalas, dos sistemas energético e portuário.

Do ponto de vista do mercado imobiliário, empresas de construção civil sedimentaram seus negócios, ao longo dos anos 1990, nas centralidades existentes nas grandes metrópoles, com um mercado predominantemente urbano, principalmente “em espaços já urbanizados /.../ restaurando o valor de troca das parcelas do solo urbano aí envolvidas” (SANTOS, 2015, p. 189) e firmado conexões com os mercados financeiro e de capitais através dos Fundos de Investimentos Imobiliários (FIIs)⁴⁴ que, embora criados em 1993, “tiveram participação expressiva somente a partir da segunda metade da década” (ibid., p. 237) promovendo a captação de fundos e poupanças nacionais e internacionais a partir do mercado imobiliário, majoritariamente o residencial, e estabeleceram garantias de retorno a longo prazo para os capitais envolvidos. Pessanha (2019) ressalta que essas garantias tinham como raiz as medidas

⁴³ A IIRSA originou-se dos debates de integração regional dos anos 1990, respondia à implantação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (North America Free Trade – NAFTA) entre EUA, México e Canadá firmado em 1994, e, posteriormente, às iniciativas da administração de George W. Bush de criação do Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA), tendo como centro dos debates as reuniões na primeira Cúpula das Américas em Miami. Durante a gestão FHC, “a diplomacia brasileira visualizou a América do Sul como referência geográfica de um projeto de lideranças regional, perspectiva que se materializou em uma aproximação entre Mercosul e a Comunidade Andina das Nações (CAN) como uma estratégia para a construção de um bloco econômico alternativo no espaço sul-americano” (SANTOS, 2018, p. 341-2), o braço operacional deste processo seria a IIRSA como ação “institucional de coordenação de ações dos doze países da América do Sul” (ibid., p. 342) com agenda comum de obras de infraestrutura de transporte, energia e comunicação. A carteira de negócios do IIRSA foi desenvolvida pelo BID com dez eixos de integração voltados para o desenvolvimento de corredores de exportação de matérias-primas com destaque para integração entre os oceanos Atlântico e Pacífico, e a superação dos “obstáculos naturais” nos Andes e na Amazônia. Em 2008, a IIRSA foi incorporada ao projeto de integração regional do governo Lula, sendo incluído nos projetos da União das Nações Sul Americanas (UNASUL) e no seu Conselho de Infraestrutura e Planejamento. Com apelo ao estímulo as empresas identificadas como “campeãs nacionais” ou “multinacionais brasileiras” e do discurso de tornar o país num *global player*, o governo federal através do Itamaraty desenvolveu na América do Sul uma diplomacia do empresariado brasileiro destinando recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Tesouro Nacional via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) às empresas brasileiras de construção civil e pesada. De 2003 a 2009, o crédito concedido pelo BNDES com a finalidade de integração regional saltou, respectivamente, de US\$ 42 milhões para US\$ 1,26 bilhões. Em 2010, o crédito chegou a US\$ 96,3 bilhões, superando 3,3 vezes os investimentos concedidos no ano pelo BM, US\$ 28,6 bilhões, e pelo BID, US\$ 11,4 bilhões. Os setores beneficiados foram aqueles “oligopolizados do capitalismo brasileiro, que frequentemente operam como uma extensão de negócios dominados por transnacionais, notavelmente no campo da construção civil e da exportação primária, em torno de produtos como soja, etanol, minérios, carne, petróleo, entre outros” (SANTOS, 2018, p. 345), essas empresas também exportaram métodos de superexploração do trabalho em toda a região.

⁴⁴ Os FIIs se destacam pela “captação no mercado /.../ vinculado aos lançamentos de portfólios maiores, mais diversificados, em espaços urbanos de maior valorização ou vinculados a circuitos econômicos de fortes cadeias de produção. Essa conjunção de fatores – na leitura do mercado – é que tende a mitigar riscos e maximizar ganhos, vinculados à propriedade e a seus rendimentos. Porém, eles estão vinculados a alguns pressupostos básicos: baixa taxa de juros (Selic) no mercado; bom poder de compra, que depende da economia no geral, que constitui o indicador que reduz as taxas de vacância nos imóveis e aumenta o seu valor sobre a venda e/ou locação” (PESSANHA, 2019, p. 155). Predomina a fixação dos investimentos ao valor de troca, pois “os interesses do mercado na valorização dos imóveis não têm nenhuma relação com o interesse de uso desses imóveis para o convívio no ambiente urbano /.../ Assim, é possível observar que os movimentos do capital nessa fração se tratam de uma relação vinculada à valorização da propriedade, organização urbana e à acumulação de capitais” (ibid., p. 157).

regulatórias favoráveis ao setor por legislações e decisões governamentais, oferta de crédito barato por bancos públicos, agências governamentais ligadas a construção, a relação monopólica entre Estado e capital, bem como a isenção fiscal e tributária até o ano de 2018⁴⁵. Ao longo dos anos 2000, dada a conjuntura internacional, este segmento captou recursos do capital fictício, tornando as empresas ligadas ao mercado imobiliário e a construção pesada em frentes de investimento centralizado do capital, com aspecto concentrador em mercados urbanos, principalmente aqueles de escala e dimensão metropolitana.

A perspectiva neodesenvolvimentista volta sua atenção aos segmentos econômicos nacionais em sintonia com o mercado financeiro internacional, tendo como estratégia a realocação de investimentos públicos para por meio do capital orientar e sanar debilidades econômicas e políticas estruturais. Neste sentido, o PMCMV, ao ser lançado em 2009, era justificado como sendo uma estratégia necessária entre Estado e capital para reduzir a pobreza e sanar o déficit habitacional, aplicando a extensão do crédito para as camadas populares, mas tinha como pano de fundo os limites econômicos da crise de 2008 e seus efeitos no mercado imobiliário, portanto, assumia a função de retomar o crescimento deste setor⁴⁶. Para Santos (2015), este programa “restaurou, em pouco tempo, o interesse dos investidores pelas empresas e incorporadoras imobiliárias brasileiras, ajudando a realizar o capital fictício cristalizado na

⁴⁵ Os ganhos e a atuação dos FIIs no país revelam, conforme Pessanha (2019), o forte “vínculo desse setor com as autoridades e o poder /.../. Desde as garantias que são buscadas nas legislações, como a elaboração de planos diretores e zoneamento para expansão urbana, até nos termos práticos para a concessão de autorização de construção, alvarás, etc. O setor usufrui de uma espécie de monopólio pelo uso da terra e das propriedades edificadas” (PESSANHA, 2019, p. 153). Indica também o poder jurídico do mercado financeiro que busca fazer pressão para criar leis ou buracos interpretativos na legislação, por isso, nas últimas três décadas, a “cada regulação, ou cobrança de impostos, novos mecanismos serão usados pelo mercado para buscar maiores ganhos, menos impostos e burocracia” (ibid., p. 157).

⁴⁶ Segundo Santos (2015), o PMCMV foi definido “às quatro paredes entre representantes do segmento de incorporação e governo” (SANTOS, 2015, p. 274). Com o alibi de inibir o déficit habitacional, as medidas tomadas, porém, tinham como horizonte atender as “famílias de rendimento mensais situados entre os 3 e 10 salários mínimos” (ibid., p. 274) o que alcançava em média “15,2% do chamado déficit habitacional do País, mas foi a camada para a qual foram previstos, de saída, 60% das unidades e 53% do subsídio público” (ibid., p. 274), enquanto o grosso do déficit, cerca de 82,5%, era composto por famílias de “faixa de rendimento mensal inferior aos 3 salários mínimos, para os quais estavam destinados 35% das unidades do pacote, o que representava 8% do total do déficit para esta faixa” (ibid., p. 274), inclui-se a isso, no lançamento do PMCMV, “o forte e imediato vínculo com o mercado de capitais na edição da Resolução 3.792 de 2009, que volta a permitir o comprometimento de 100% do portfólio dos fundos de pensão com a aplicação em imóveis, desde que tais investimentos ocorram via mercado de capitais” (ibid., p. 278). O compromisso com os rendimentos futuros das incorporadoras deslocou subsídios estatais às famílias com faixas de renda entre 3 e 10 salários mínimos, ao invés de mitigar o déficit habitacional, sendo o resultado imediato o “estímulo à construção por meio do reforço positivo a demanda sem colocar em pauta o problema fundiário [o que] acabou por elevar ainda mais o preço dos terrenos /.../[...] mesmo os terrenos mais distantes dos centros dinâmicos municipais, regionais ou nacionais começaram a apresentar uma elevação de seus preços” (ibid., p. 274), e “o financiamento imobiliário, mantido pelo emprego direcionado do fundo público, a serviço da realização dos excedentes do segmento das incorporadoras” (ibid., p. 274). O fundo público foi destinado a “realizar o capital fictício produzido pelas incorporadoras, instrumentizando a pobreza e a desigualdade em nome das garantias dadas ao grande capital associado e de algum prestígio político” (ibid., p. 277), e transferido para grandes incorporadoras que, após o “momento de salvamento, portanto, /.../ voltaram-se mais para suas ‘praças originais’, concentrando-se novamente nos mercados centrais” (ibid., p. 281), principalmente em “os empreendimentos de alto padrão, próprios de um grupo seleto de incorporadoras, continuam a buscar em São Paulo e em algumas outras praças centrais a fatia do mercado detentora das condições de solvabilidade exigidas pelo mercado fora dos programas federais” (ibid., p. 282). O PMCMV mobilizou o maior investimento habitacional da história da Caixa Econômica Federal. No biênio 2009-2010, foram lançadas e financiadas 1.005.028 unidades habitacionais. Em 2010, o PMCMV investiu um total de R\$ 77,8 bilhões, sendo 57,2% superior ao ano anterior, realizando 1.231.250 de financiamentos pela Caixa, i.e. 70% do crédito imobiliário nacional.

empresa expansionista” (SANTOS, 2015, p. 266) e o padrão de investimentos regionais “ao menos pelo período considerado necessário para minimizar as possíveis e efetivas perdas que resultam do próprio conjunto de estratégias passadas do segmento” (ibid., p. 266). Porém, o PMCMV, apresentou “efeitos restritos sobre uma dinâmica de perfil expansionista na atuação dessas empresas” (ibid., p. 270), sem retorno dos investimentos ao Estado e garantias de solução para o déficit habitacional, lembrando que o setor voltou a atuar, posteriormente, nos segmentos de alta renda. O PMCMV sustentou apenas a “realização de capitais já comprometidos com um modelo pouco sustentável que havia, em pouco tempo, encontrado seus termos críticos” (ibid., p. 270), orientando os campos de atuação desse programa, fortalecendo o discurso da natureza anticíclica frente aos imperativos da reinserção do Brasil na dinâmica econômica internacional.

Apesar do segmento da construção civil constituir um dos ramos industriais, a sua atenção voltou-se aos ganhos com o mercado imobiliário, predominantemente urbano. O resultado combinado e desigual de tais medidas e programas foi, segundo Santos (2018), a “convergência entre desarticulação do sistema industrial, o deslocamento do eixo dinâmico da economia para o exterior e a erosão dos centros internos de decisão face às finanças internacionais /.../ [apontando] para uma desindustrialização do país” (SANTOS, 2018, p. 110), mesmo com o avanço deste segmento produtivo. Em linha gerais, houve a recolocação periférica do país no circuito da economia internacional com aumento da “participação dos componentes primários na produção industrial, a elevação dos insumos importados utilizados na fabricação dos bens industriais e uma maior concentração do valor adicionado em poucos segmentos” (ibid., p. 109), contribuindo com a fragilidade “dos elos que permitem à indústria funcionar como um todo orgânico” (ibid., p. 109) e, apesar do estímulo a segmentos dinâmicos da produção industrial, como os setores petroquímico e naval, a ausência de um programa industrial articulado e voltado para o mercado interno com integração da produção de valor e focado principalmente em bens de consumo de massa destinados ao grosso da população aprofundou a dependência de importações de bens industrializados de todos os tipos.

As estruturas e estratégias estatais sustentadas pelo projeto neodesenvolvimentista tupiniquim assumiram compromissos com segmentos específicos do capital nacional e internacional, mantiveram a sua agenda vinculada a plataforma do capital financeiro com suas diretrizes rentísticas e a exportação de *commodities*, embora todo o discurso de recolocação do país nos arautos da modernidade e da globalização. Junto a reversão da conjuntura internacional, entre 2013 e 2014, viu-se com maior nitidez os limites do projeto e, no mesmo tom, a persistência do governo federal, já no segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, em adotar medidas anticíclicas segundo as características e debilidades do

neodesenvolvimentismo e da inserção periférica do país no mercado mundial, reforçando os elementos das reformas neoliberais já estruturados no interior do Estado como a lei de responsabilidade fiscal, os limites orçamentários, a abertura e competitividade do setor público para investimentos do capital privado via PAC e PMCMV, entre outros.

Estes foram o contexto e o substrato que estruturaram a formulação e aprovação do EM em 2015. A formulação jurídica do novo estatuto se movimenta no interior desses limites políticos e das estruturas institucionais de um Estado em reforma desde a “ofensiva neoliberal” e das sucessivas reestruturações de capital em diferentes escalas, assegurando e perspectivando o crescimento econômico como fórmula do desenvolvimento, incluindo nesta dinâmica inserir os espaços das metrópoles como potencial meio de sobrevivência do capital, absorção dos impactos da crise e dos novos ciclos econômicos abertos. Ou seja, os instrumentos urbanísticos existentes eram insuficientes para dar continuidade a liberalização econômica sobre as esferas do Estado, principalmente dos governos estaduais e municipais, adequando-os à atuação nos espaços metropolitanos. Logo, antes de nos aproximarmos dos termos e componentes políticos e ideológicos que estruturam o EM, cabe entender, a importância da reprodução do espaço das metrópoles na economia brasileira contemporânea, i.e., o seu chão histórico e geográfico.

1.1.2 O caráter contraditório das metrópoles na divisão territorial do trabalho no Brasil

Ao longo das últimas duas décadas, os efeitos da reestruturação produtiva, da financeirização, da reinserção do Brasil no mercado mundial e da adoção de prognósticos e ajustes estruturais das agências internacionais configuraram um duplo movimento de produção do espaço ancorado na acumulação e reprodução do capital no país e reciclando as condições de sua reinserção periférica no mercado mundializado. De um lado, como indica Fontes (2010), acentua-se a expansão desigual das fronteiras internas do capital, ligadas a dimensão do agronegócio e do extrativismo mineral⁴⁷, por intermédio da “apropriação de terras pela grande propriedade (através dos mais escabrosos procedimentos, sempre com o apoio estatal)” (FONTES, 2010, p. 219) cujo poder de expropriação levou ao “deslocamento de populações que, mais ou menos expropriada alhures, partiam como colonizadoras, em busca da miragem

⁴⁷ A expansão das fronteiras agrícolas e do extrativismo mineral não anula a produção do espaço urbano como polo de tomadas de decisão políticas e econômicas. Esse processo se verifica no Brasil desde o início dos anos 2000 e, segundo D. M. da Motta (2004), configurou a produção dos espaços identificados como aglomerações urbanas não metropolitanas, sendo reunidas em dois grupos distintos, “um grupo das capitais e regiões tradicionais, onde a queda da participação da produção industrial, aliada à redução do emprego público e do investimento dos governos estaduais, tende a aproximar o padrão de urbanização ao das grandes metrópoles nacionais; e outro /.../ pelas áreas /.../ [com] nova localização industrial, as quais estão, em geral, inseridas em regiões de agricultura moderna, integrada em complexos agroindustriais. Beneficiam-se, portanto, da renda gerada no setor agroindustrial e tiveram a possibilidade de internalizar várias atividades e equipamentos de maior complexidade, voltados para a população de poder aquisitivo acima da média. Esses fatores foram responsáveis pela geração de condições prévias para atração de novos investimentos produtivos” (MOTTA, 2004, p. 134). Como já anunciado por Damiani (2011), esse processo explica a posição ocupada pelas “cidades médias” na complexa divisão territorial do trabalho.

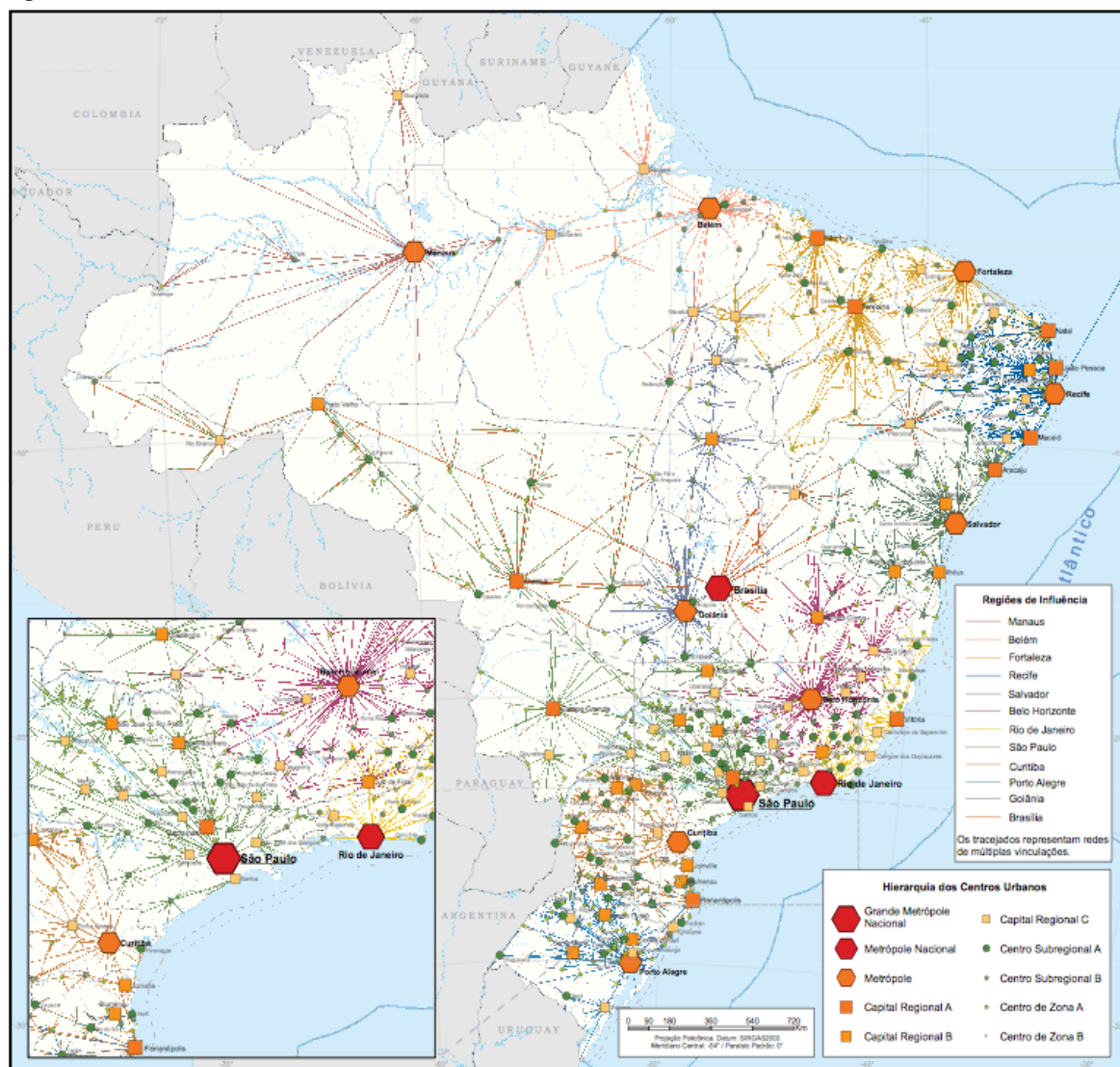
da propriedade agrária, e que em muitos casos se converteu na mão de obra necessária para os grandes empreendimentos” (ibid., p. 219) com ciclos variados de acumulação, amparados em oligopólios nacionais e internacionais. De outro lado, como percebeu Santos (2015), as metrópoles⁴⁸, em especial aquelas com maior concentração de infraestrutura, serviços e trabalho acumulado numa urbanização já consolidada, foram colocadas na rota dos investimentos do capital excedente, tornando esses espaços em polos de comando político, administrativo e econômico das cadeias de valor em escalas nacional e internacional, com raio de interação e influência multiescalar para além dos limites da mancha urbana, dado o papel que esses espaços ocupam na divisão territorial do trabalho, ver mapa 1.

Esse processo aprofundou “a diferenciação e hierarquização setoriais básicas da época da financeirização /.../ [dando] primazia aos segmentos do chamado terciário avançado, localizados nas grandes metrópoles nacionais e, mais particularmente, em São Paulo” (SANTOS, 2015, p. 252) reforçando desigualmente a concentração de riquezas, trabalho, capital e valor (valor, valor de uso e de troca) em fragmentos específicos das metrópoles. Em outras palavras, não ocorre uma produção inicial ou “primitiva” do espaço urbano, mas busca-se pelo acúmulo da urbanização já cristalizada e renovada reinserindo-a no circuito econômico. Isso permite que o espaço na qualidade de mercadoria seja mobilizado e reproduzido no interior das metrópoles permitindo aos detentores da propriedade privada e do capital “o poder de sucção dos mercados financeiros sobre toda atividade econômica, fortalecendo o papel da centralidade do centro financeiro” (ibid., p. 252) conferindo a esse setor “elevados ganhos /.../ que ajudam a repor a importância dos grandes centros nacionais na condição de polos de concentração da riqueza /.../ [e de] um padrão concentrado de sucção de liquidez em alguns mercados centrais destacados da escala nacional” (ibid., p. 259-60) e favorecendo o capital financeiro por meio de sua atuação sobre a reprodução espaço e pela obtenção do “proveito da dispersão ou expansão dos mercados, contra-arrestando a ideia corrente de que teríamos aqui um conjunto de políticas antagônicas sendo administradas em paralelo” (ibid., p. 252), pois, no limite, há uma unidade contraditória entre a dispersão e a concentração da produção do espaço

⁴⁸ O papel ativo do espaço na economia não é um fenômeno novo e nacional, mas está em marcha em escala global. Segundo Harvey (2014), desde os anos 1970, com particularidades regionais distintas, as sucessivas reestruturações do capital em escala planetária e intervenções políticas e econômicas de requalificações urbanas conferiram ao espaço “papel particularmente ativo (ao lado de outros fenômenos, como os gastos militares) ao absorver as mercadorias [e capital] excedentes que os capitalistas não param de produzir em sua busca de mais-valia” (HARVEY, 2014, p. 33). Ao ser produzido como capital constante e suas diferentes variáveis (fixo, circulante ou portador de juros) ou mercadoria o espaço é inserido na geração, distribuição e absorção do valor. Harvey (2014) parte das descobertas de Lefebvre (2013) da produção do espaço como um dos múltiplos momentos da reprodução do capital e resultante da combinação “de uma dominação política muito potente, de um impulso das forças produtivas e do controle insuficiente dos mercados [que] não pode ser outro a não ser o caos espacial em todas as escalas, desde o âmbito local ao planetário. Daqui em diante a burguesia e o capitalismo têm numerosas dificuldades para dominar seu produto e seu meio de dominação: o espaço. Não podem reduzir a prática (o prático-sensível, o corpo e a prática socioespacial) ao seu espaço abstrato. Como consequência, surgem e se manifestam novas contradições, as do espaço” (LEFEBVRE, 2013, p. 115).

e do complexo econômico no mesmo processo de acumulação e reprodução do capital⁴⁹.

Mapa 1 - Rede Urbana – Brasil, 2007



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), 2008, p. 12.

Dada a composição do espaço produzido⁵⁰ e a situação geográfica na divisão territorial

⁴⁹ A hierarquia apresentada por Santos (2015), pode ser verificada em escala nacional pelos registros do IBGE (2007) a respeito das “Regiões de influência das cidades” através de levantamento sistemático da “função de gestão do território, avaliando níveis de centralidade do Poder Executivo e do Judiciário federal, e de centralidade empresarial, bem como a presença de diferentes equipamentos e serviços” (IBGE, 2008, p. 11). Este registro, apesar de tratar da hierarquia urbana e regional do ponto de vista funcional, evidencia a concentração de atividades desenvolvidas por instituições públicas e privadas distribuídas no território e sua especialização, a participação das metrópoles no PIB em relação a realidade nacional, a abrangência da infraestrutura de telecomunicações e transportes, a sede de empresas de caráter monopólio e seu controle sobre o trabalho distribuído e fragmentado por todo o território, entre outros fatores, o que permite analisar, num primeiro momento, a dimensão da desigualdade do desenvolvimento da urbanização e a forma pela qual se distribui valor, trabalho e capital no território. Em outro estudo, realizado na década seguinte, os técnicos do IBGE (2016), enfatizavam que as metrópoles formavam “vários núcleos componentes que fortalecem e complementam atividades de gestão, infraestrutura, atividades industriais e financeiras” (IBGE, 2016, p. 57) com especialização econômica, destaque na divisão do trabalho em escalas nacional e internacional, forte potencial de investimentos do capital excedente e grau elevado de “complexidade econômica, [e] política [...] [dando] forma a um fenômeno que se estende para além dos limites das cidades e reestruturam o espaço regional ou nacional” (ibid., p. 57).

⁵⁰ Entendemos a composição do espaço urbano como o conjunto do trabalho social necessário à (re)produção do urbano e de sua estrutura material, bem como as relações sociais e práticas estabelecidas para a manutenção econômica e política, processo que, sob as relações capitalistas de produção, permitem a conversão deste espaço produzido em mercadoria, capital e diversos subprodutos do trabalho alienado e convertido em valor. A diferenciação da composição do espaço (tal como a composição

do trabalho, as metrópoles apresentam certa primazia política e econômica em termos de centralização do capital e características particulares em relação a reprodução do espaço, no momento histórico atual⁵¹. Nesses mesmos espaços, por meio da acumulação e reprodução do capital em frentes, fronteiras e centralidades específicas, acentua-se a periferização, como dispersão da mancha urbana, como unidade contraditória que conforma a centralização, uma vez que, ao garantir a acumulação de capitais e a centralização de riquezas na produção do espaço, constantemente conforma o seu oposto.

As metrópoles portam características peculiares em termos da urbanização contemporânea, dada a concentração de trabalho e valor (numa unidade que compreende o valor de uso e o de troca). Ao analisar esse fenômeno, Lencioni (set./out. 2020) enfatiza que em escala nacional, é possível verificar uma metropolização, não em uma hierarquia funcional, mas na diferenciação desses espaços “da urbanização historicamente herdada /.../ [e que] tem o sentido de uma genuína metamorfose /.../ relacionada a um novo momento” (LENCIONI, set./out. 2020, p. 174) cuja raiz encontra-se na conjunção de processos sociais, espaciais e econômicos relacionados a reestruturação do capital, como parte integrante do seu ciclo de acumulação⁵². Nos espaços metropolitanos coexistem processos de urbanização anteriores, mas em termos

orgânica do capital), contribui para a distribuição desigual do valor no território em diferentes escalas. Para tanto, ver as discussões de H. Lefebvre (2013, p. 380) a respeito da desigualdade da produção do espaço, dos desvios de valor e das formas de exploração de diferentes áreas por potências imperialistas.

⁵¹ Segundo Sanfelici (2013), a reprodução do espaço metropolitano no Brasil, herdou e aprofunda em escala nacional e intraurbana a estrutura centro-periferia dos anos 1970 a 1980, sobretudo aquela que acompanhou o crescimento das atividades e concentração industrial, configurando “uma nítida e profunda separação entre uma região fortemente concentradora de riqueza – mormente composta de um número reduzido de bairros bem equipados localizados nas proximidades do centro histórico das metrópoles – e uma distante, extensa e empobrecida periferia, constituída primordialmente por loteamentos e ocupações irregulares e por projetos de moradia popular cujo padrão mais emblemático foram os conjuntos das COHABs. Se é verdade que essa descrição precisa ser matizada (afinal, a separação entre centro e periferia nunca foi tão nítida quanto às vezes se supõe), ainda permanece o fato de que as cidades brasileiras se estruturaram fortemente, na esteira do processo de industrialização, em torno da oposição entre esse núcleo central e suas extensas periferias” (SANFELICI, 2013, p. 253).

⁵² As bases da acumulação de capitais, segundo Marx (2013), repousam nas condições históricas de expropriação da natureza e da sociedade e sua cisão com o trabalho como “pressuposto do modo específico de produção capitalista” (MARX, 2013, p. 700), por isso, é preciso que “os meios sociais de produção e subsistência se transformem em propriedade privada capitalista. O solo da produção de mercadorias só tolera a produção em larga escala na forma capitalista” (ibid., p. 700), assim “os métodos para aumentar a força produtiva social do trabalho surgidos sobre esse fundamento são, ao mesmo tempo, métodos para aumentar a produção de mais-valor e mais-produto” (ibid., p. 700). Mas, a acumulação não finda, pois “certo grau de acumulação do capital aparece como condição do modo de produção especificamente capitalista, este último provoca, em reação, uma acumulação acelerada. Com a acumulação do capital desenvolve-se, assim, o modo de produção especificamente capitalista e, com ele, a acumulação do capital” (ibid., p. 700-1). A acumulação apresenta momentos de sua reprodução, enquanto ciclos cuja renovação desigual evoca um novo momento de expropriações, promovendo contraditoriamente “a acumulação e a concentração que a acompanha, não apenas dos capitais em funcionamento, [que] é atravessado pela formação de novos capitais e pela cisão de capitais antigos, de maneira que, se a acumulação se apresenta, por um lado, como concentração crescente dos meios de produção e do comando sobre o trabalho [incluindo aí o capital portador de juros como comando sobre o trabalho futuro], por outro lado, como repulsão mútua entre muitos capitais individuais” (ibid., p. 701). Essa dupla tendência não apenas fragmenta o capital, mas amplia os capitais individuais e/ou aqueles que tendem ao monopólio via centralização e concentração por meio de falências, fusões, aquisições, holdings, trustes, cartéis, etc., sobre pontos do território que até então não foram explorados ou expropriados, promovendo a reconversão de capital obsoleto em “novo” capital, assim terras, edifício, maquinaria, antigos meios de subsistência, bens e fundos da classe trabalhadora, bens públicos e diversos meios de produção e reprodução social podem ser reconvertidos em propriedade privada e capital, isso se expropriados e reordenados para o mercado. Esse processo, exige a conjunção de forças econômicas e extraeconômicas mobilizando diversos segmentos da sociedade para a sua reprodução, não tendo um desenvolvimento linear.

qualitativos, a sua produção os desenvolve como meio, condição e produto à acumulação e reprodução do capital dando-lhe sobrevida,

tanto pela emergência de dinâmicas novas para sua reprodução, como pela renovação de estratégias de formação de capital que sempre lhes foram instrumentais na apropriação e produção do espaço, tais como, a expropriação, o desapossamento e a espoliação, renovando contradições e conflitos que tem nas metrópoles e grandes cidades sua face mais avançada e, por isso mesmo, seu desenvolvimento tende a adensar a riqueza nas cidades mais importantes, a ampliar a extensão territorial delas, a desenvolver conurbações e a integrar espaços descontínuos, heterogêneos, a exemplo dos espaços rurais, naturais e de lazer (ibid., p. 176).

No caso brasileiro, o movimento contraditório de formação das metrópoles ocorre mediante o caráter concentrador e centralizador de capital, trabalho, composição do espaço produzido, infraestrutura e serviços, e, ao mesmo, da dispersão desses espaços, para além do caráter estritamente quantitativo, do volume ou grau de “concentração urbana” e do caráter institucional das RMs⁵³, sendo intensificado desde os anos 1990, em conjunto às reestruturações e mundialização do capital, especializando de modo desigual a reprodução desses espaços.

Apesar de uma leitura quantitativa e funcional, ao tratarem da diferenciação técnica de atividades no território, entre os anos 1980 e 2000, Santos e Silveira (2010) constatavam o simultâneo aumento do número de grandes cidades e metrópoles reconfigurando regionalmente investimentos em infraestrutura e serviços, aprofundando a divisão social, técnica e territorial do trabalho culminando em padrões multiformes de crescimento populacional nos centros urbanos. Em 1980, sete cidades contavam com população “entre 400 mil e 1 milhão de habitantes, em 1996, elas são 23” (SANTOS e SILVEIRA, 2010, p. 286), no mesmo período, as cidades com mais de um milhão de habitantes, respectivamente, saltaram de 6 para 12, e as aglomerações urbanas com população superior a 500 mil habitantes variaram de 14 para 24.

Nas duas décadas seguintes, esse processo se intensificou. Segundo IBGE (2016), em 2010, foram identificadas 26 manchas urbanas com mais de 750 mil habitantes no país, desse total, contabilizavam, 14 metrópoles com mais de 1 milhão de habitantes, das quais 12 exerciam maior poder de influência econômica e política em escala nacional. Deste total, 14 aglomerações urbanas tinham menor grau de influência nacional, mas acentuavam o caráter

⁵³ A primeira institucionalização das RMs ocorreu em 1973, mediante a Lei Complementar nº. 14, contabilizando 8, sendo elas: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo, a RM do Rio de Janeiro foi reconhecida em 1974 (CAMPOS E SOMEKH, 2008). Em 2007, segundo IBGE (2008), as RMs institucionalizadas eram doze, sendo funcionalmente divididas e hierarquizadas em subníveis conforme “extensão territorial e a intensidade destas relações” (IBGE, 2008, p. 12) nas áreas de influência, os subníveis são: “a. Grande metrópole nacional – São Paulo, o maior conjunto urbano do País, com 19,5 milhões de habitantes, em 2007, e alocado no primeiro nível da gestão territorial; b. Metrópole nacional – Rio de Janeiro e Brasília, com população de 11,8 milhões e 3,2 milhões em 2007, respectivamente, também estão no primeiro nível da gestão territorial. Juntamente com São Paulo, constituem foco para centros localizados em todo o País; e c. Metrópole – Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre, com população variando de 1,6 /.../ a 5,1 milhões /.../, constituem o segundo nível da gestão territorial. Note-se que Manaus e Goiânia, embora estejam no terceiro nível da gestão territorial, têm porte e projeção nacional que lhes garantem a inclusão neste conjunto” (ibid., p. 12).

regional em termos de poder de decisão e centralização de atividades econômicas, existindo em “quase todas as Unidades da Federação, /.../ pelo menos uma grande concentração urbana, merecendo destaque o Estado de São Paulo, onde quatro concentrações orbitam a da capital” (IBGE, 2016, p. 48). Soma-se a este processo, segundo Maricato (2011a), o reconhecimento de 35 regiões metropolitanas, 38 aglomerações urbanas e 3 Redes Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) com alto grau de polarização, maior densidade demográfica, de empregos e volume de circulação dos meios de transportes em todo o país.

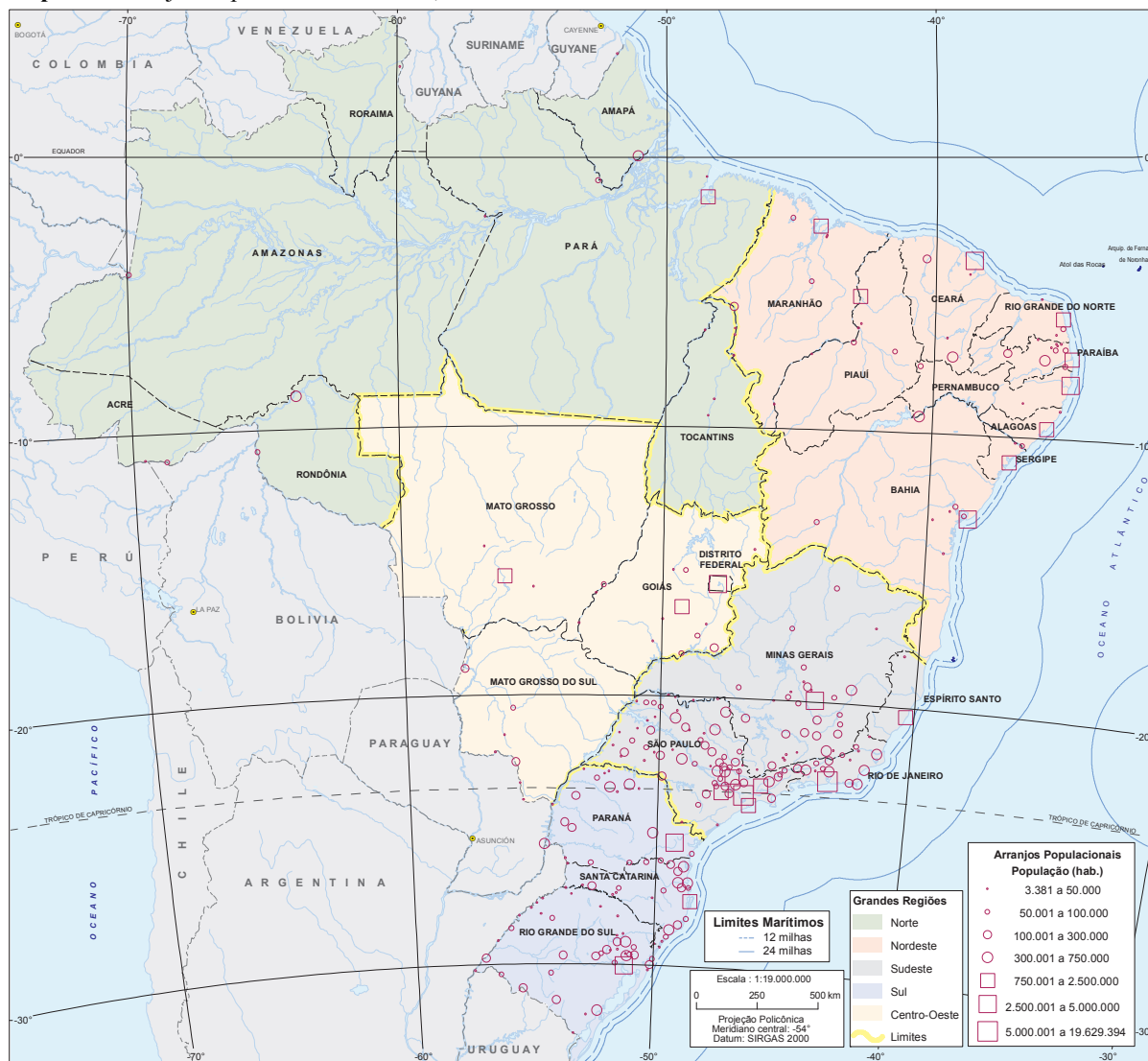
Dada a dimensão da concentração populacional nas metrópoles, os tempos e as distância dos deslocamentos diários devido a um sistema de transportes denso nos centros, desarticulado nas periferias e que precisa atender uma população cujas viagens cotidianas perfazem os itinerários entre moradia, nas franjas da urbanização, e postos de trabalho, nas centralidades, e a distribuição de uma volumosa e multifacetada força de trabalho nesses espaços urbanos, o IBGE (2016) produziu material cartográfico e classificação específica para as populações nos grandes centros urbanos intitulada de “Arranjos Populacionais”, ver mapa 2⁵⁴.

Para além dessa dimensão quantitativa, a tendência apresentada pode ser sintetizada numa dispersão desigual da urbanização o que, conforme identificou Damiani (2011), reconfigurou a produção e distribuição de valor em território nacional influenciando na reprodução das metrópoles, das aglomerações urbanas e das cidades pequenas e médias, e corroborando com o aumento desigual da população que constitui a força de trabalho (ativa e sobrando) para manter tal dinâmica em cada localidade, processo que explode em contradições que reciclam, mas não anulam, a relação capital e trabalho, acumulando-se na reprodução desses espaços. Mas, as análises quantitativas e institucionais, por exemplo, dos dados oficiais do IBGE, do IPEA e de outras instituições ligadas a esfera do planejamento, embora não abordem as características heterogêneas da formação socioespacial de cada região metropolitana e a particularidade dos aspectos concretos em termos da dimensão econômica e social da reprodução de cada espaço, revelam tendências mais gerais de desenvolvimento e sua desigualdade internas, as contradições inerentes a reinserção desses espaços na divisão territorial do trabalho no Brasil, o aspecto antagônico da potencial absorção de capital, seja nas atividades

⁵⁴ Segundo IBGE (2016), os “arranjos populacionais urbanos” resultam da “noção de integração, medida pelos movimentos pendulares para trabalho e estudo ou a contiguidade urbana, que assim sintetizam os vários processos envolvidos” (IBGE, 2016, p. 19). Para tal classificação, foram considerados: os “arranjos populacionais propriamente ditos, tendo como finalidade apreender dinâmicas de mobilidade populacional; /.../ [e] o conceito de concentrações urbanas” (ibid., p. 19), sendo “unidades urbanas que impelem ao movimento um volume cada vez maior de pessoas, que veem, nos médios e grandes centros, oportunidades de trabalho e estudo, compatíveis com os novos padrões econômicos do capitalismo contemporâneo” (ibid., p. 19). Em 2010, foram registrados 294 arranjos populacionais em 953 municípios, somando, à época, 55,7% da população de todo território nacional ou 106.246.994 habitantes (se considerados os “arranjos populacionais fronteiriços” o alcance populacional seria de 107.167.901 habitantes).

econômicas no espaço ou em sua produção e, de modo geral, a generalização nesses espaços da segregação de classe.

Mapa 2 - Arranjos Populacionais – Brasil, 2010



Fonte: IBGE, 2016, p. 32.

Uma aproximação desses dados é necessária, pois a concentração e a centralização da produção do espaço sustentou e justificou o EM, embora essa análise quantitativa seja insuficiente para abordar a multiplicidade de contradições da reprodução das metrópoles.

Em termos da “densidade econômica”, segundo dados sistematizados por Garson (et al., 2010) em comparação à dimensão do mercado nacional, as RMs, em 2000, “detinham 39% da População Economicamente Ativa (PEA), 37% do total das pessoas ocupadas (PO) do Brasil e 43% das pessoas ocupadas na indústria de transformação” (GARSON et al., 2010, p. 23), concentração desigual, pois somente as RMs “de São Paulo e do Rio de Janeiro respondiam por 18% da PEA brasileira /.../ e 21% do pessoal ocupado na indústria de transformação” (ibid., p. 23), enquanto a RMSp “somou o expressivo estoque de 7,2 milhões de ocupados, e a do Rio de

Janeiro, 4,1 milhões; desse total, 1,8 milhões estavam ocupados na indústria, dos quais 1,4 milhões na RM de São Paulo” (ibid., p. 23), as demais RMs concentravam “um estoque de aproximadamente 13 milhões de ocupados, sendo 1,9 milhões na indústria” (ibid., p. 23). Em 2005, as mesmas RMs, detinham 79,4% das sedes das 500 maiores empresas, 73,7% das operações bancárias e financeiras, 41,2% das agências bancárias, 84,3% do movimento de passageiros no tráfego aéreo, 67,2% dos empregos em atividades tidas como de ponta e 52,4% da massa total dos rendimentos dos capitais em escala nacional. Entre 2004 e 2010, as aglomerações metropolitanas concentravam 36,2% do total da população do país, 50,3% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e 55% do valor adicionado da indústria de transformação.

A densidade econômica das metrópoles apresenta desigualdade de distribuição da riqueza no interior e entre esses espaços, oscilando conforme a escala de interação econômica (nacional, estadual e regional) em cada período, mas mantendo a primazia dos mesmos. Segundo Santos (2015), entre 2004 e 2008, as cidades de São Paulo (SP), Curitiba (PR), Brasília (DF), Rio de Janeiro (RJ), Belo Horizonte (MG) e Manaus (AM), juntas detinham 25 % do PIB nacional, dessas seis cidades, somente a primeira manteve oscilação positiva na participação do PIB nacional, estadual e regional, com concentração maior do PIB no eixo centro-sul do país⁵⁵.

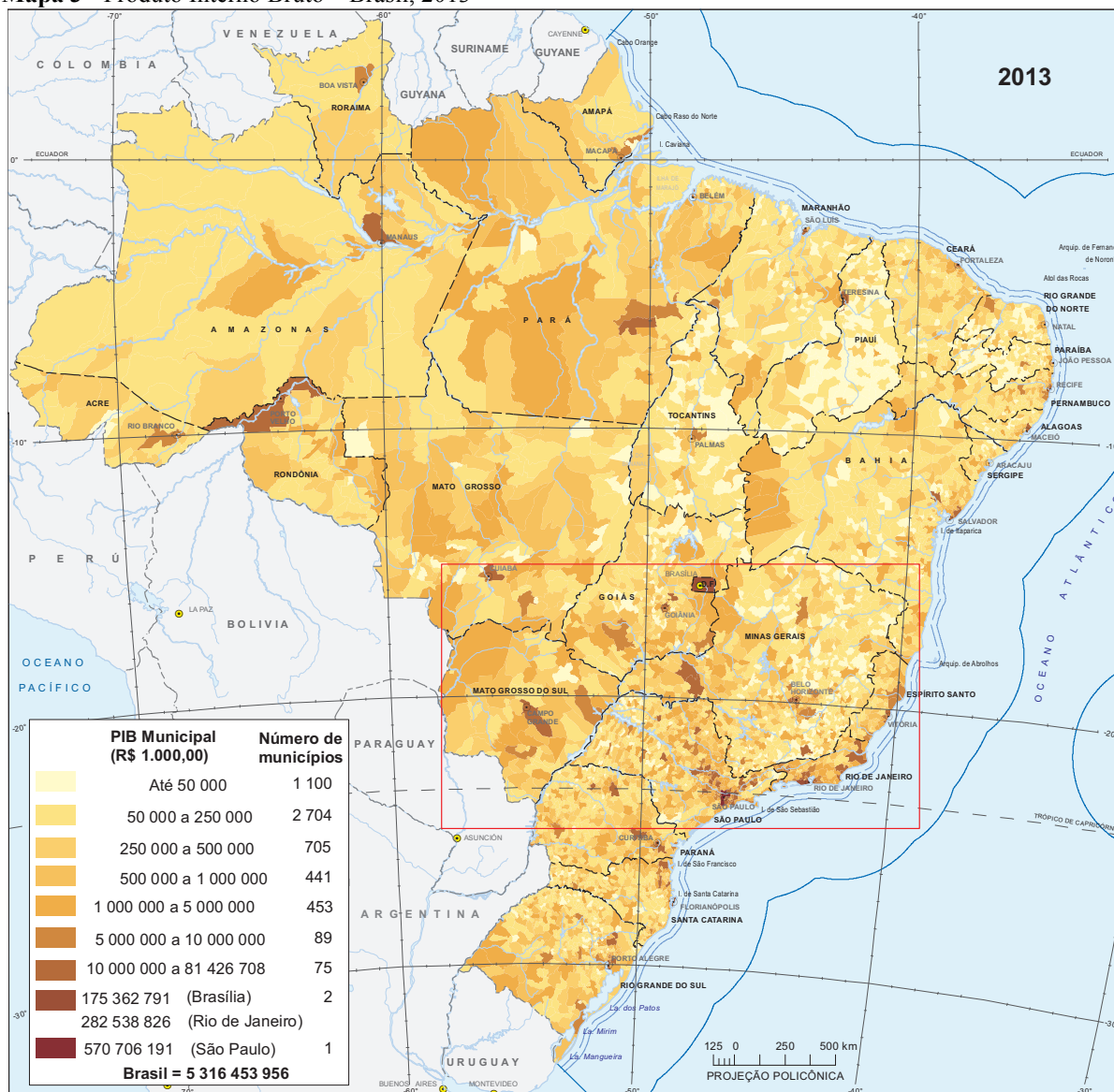
Já entre 2008 e 2013, segundo IBGE (2015), ver mapa 3, com pequenas oscilações, cinco cidades concentraram aproximadamente $\frac{1}{4}$ do PIB nacional, São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília (DF), Belo Horizonte e Manaus, ainda mantendo a dimensão da concentração do PIB no centro-sul, principalmente sobre as atividades ligadas aos segmentos de gerência e administração, indústria com alto valor agregados de seus produtos e os serviços voltados ao capital, definidos como avançados, o que inclui intermediações bancárias e financeiras (IBGE, 2015)⁵⁶. A extensão deste processo no interior de cada RM apresenta desigualdade da

⁵⁵ Conforme identifica Santos (2015), “é preciso considerar a temática da concentração-desconcentração da riqueza, do investimento e do capital a partir de duas escalas distintas, mas absolutamente integradas” (SANTOS, 2015, p. 252), i.e., as escalas nacional e regional e, simultaneamente, a dispersão e concentração. A título de exemplo, se “adotamos o critério de considerar as mesmas 6 cidades que perfazem juntas 25% do PIB nacional (Brasília deverá ser desconsiderada por não constituir municipalidade separada do conjunto do Distrito Federal e, por isso, ter sua participação sempre igual a 100%), notaremos uma tendência geral de desconcentração relativa que aponta, mais uma vez, para a particularidade de São Paulo, que aumenta sua participação também no PIB total do estado de 35% para 35,6%. Com exceção de Curitiba, que também aumenta sua participação no estado durante esse período, todas as demais perderam posição num processo de desconcentração localizado. Na série, o Rio de Janeiro parte, em 2004, com uma participação equivalente a 50,5% do PIB de todo o estado e chega, em 2008, a uma participação de 45,1%, perdendo mais 5 pontos percentuais. Belo Horizonte perde posição em 0,5 pontos percentuais nesse mesmo período, saindo dos 15,4% de participação no PIB estadual e chegando ao fim da série com 14,9%. Manaus sai da casa dos 84% e atinge, em 2008, os 81,4%, num processo de perda de 2,6 pontos percentuais. Essa tendência é confirmada quando ampliamos o leque da análise. Das 26 capitais de estado do Brasil (excetuando-se Brasília), 14 perdem participação no PIB estadual de 2004 a 2008, 4, após ganharem posição no primeiro ano da série, passam a perder sequencialmente até o fim (Florianópolis, Campo Grande, Porto Alegre e Vitória) e uma se mantém exatamente com o mesmo valor após oscilações no período considerado. Desse modo, excluindo o caso especialíssimo de São Paulo, entre as demais capitais que podemos considerar que ganharam posições” (ibid., p. 252-3).

⁵⁶ Entre 2008 e 2013, nessas cidades a participação do PIB nacional foi de, respectivamente, 25%, 25,4%, 24,9%, 24,5 e 24% (IBGE, 2015). Uma aproximação mais detida, em termos escalares, na produção e distribuição do PIB entre essas cidades revela extrema desigualdade. No período em tela e respectivamente, a participação no PIB nacional da cidade de São Paulo foi

participação do PIB dos municípios, com aspectos qualitativos particulares.

Mapa 3 - Produto Interno Bruto – Brasil, 2013



Fonte: IBGE, 2015, p. 21.

Outra característica deste mesmo processo vem a ser o efeito das atividades ligadas à agroexportação e ao extrativismo mineral, como marca da reinserção do país e dos espaços metropolitanos na divisão internacional do trabalho sendo, igualmente, plataformas do capital financeiro internacional que, do ponto de vista do duplo movimento acima apresentado entre expansão das fronteiras internas do capital que expropria áreas ainda não exploradas e a reprodução concentrada do espaço das metrópoles, revela a desigual concentração e centralização de valor, capital e trabalho no Centro-Sul do país, apresentando áreas de futura

de 11,8%, 12,0%, 11,8%, 11,6% e 11,4%; do Rio de Janeiro foi 5,2%, 5,3%, 5,0%, 5,1% e 5,0%; de Brasília (DF) foi de 3,9%, 4,1%, 4,0%, 4,1% e 3,9%; com pequena oscilação a participação de Belo Horizonte foi de 1,4%, 1,4%, 1,4%, 1,3% e 1,3%; já a participação de Manaus foi de, respectivamente, 1,3%, 1,2%, 1,3%, 1,2% e 1,1% (IBGE, 2015).

expansão espacial desigual do capital, principalmente nos limites das regiões Centro-Oeste em direção ao Norte e Nordeste do país, bem como, o caráter das metrópoles nos processos de diferenciação econômica regional.⁵⁷

Mas, as contradições das metrópoles não se esgotam na desigualdade quantitativa de produção e distribuição do PIB. No contexto atual de ofensiva do capital, as metrópoles revelam a dimensão contraditória dos limites e debilidades da sociedade capitalista periférica, não sendo externa à composição desses espaços a superexploração da força de trabalho e do acesso desigual aos produtos da urbanização, principalmente do que tange as classes sociais. Faz parte da realidade das metrópoles e da sobrevida do capital redimensionar, em escala local e regional, a segregação socioespacial, como resultado do mesmo crescimento econômico que sustenta a primazia desses espaços na divisão territorial do trabalho, sendo o conteúdo deste processo, do ponto de vista da ordem vigente, a potencial mobilização do espaço na situação de propriedade privada, mercadoria e capital.

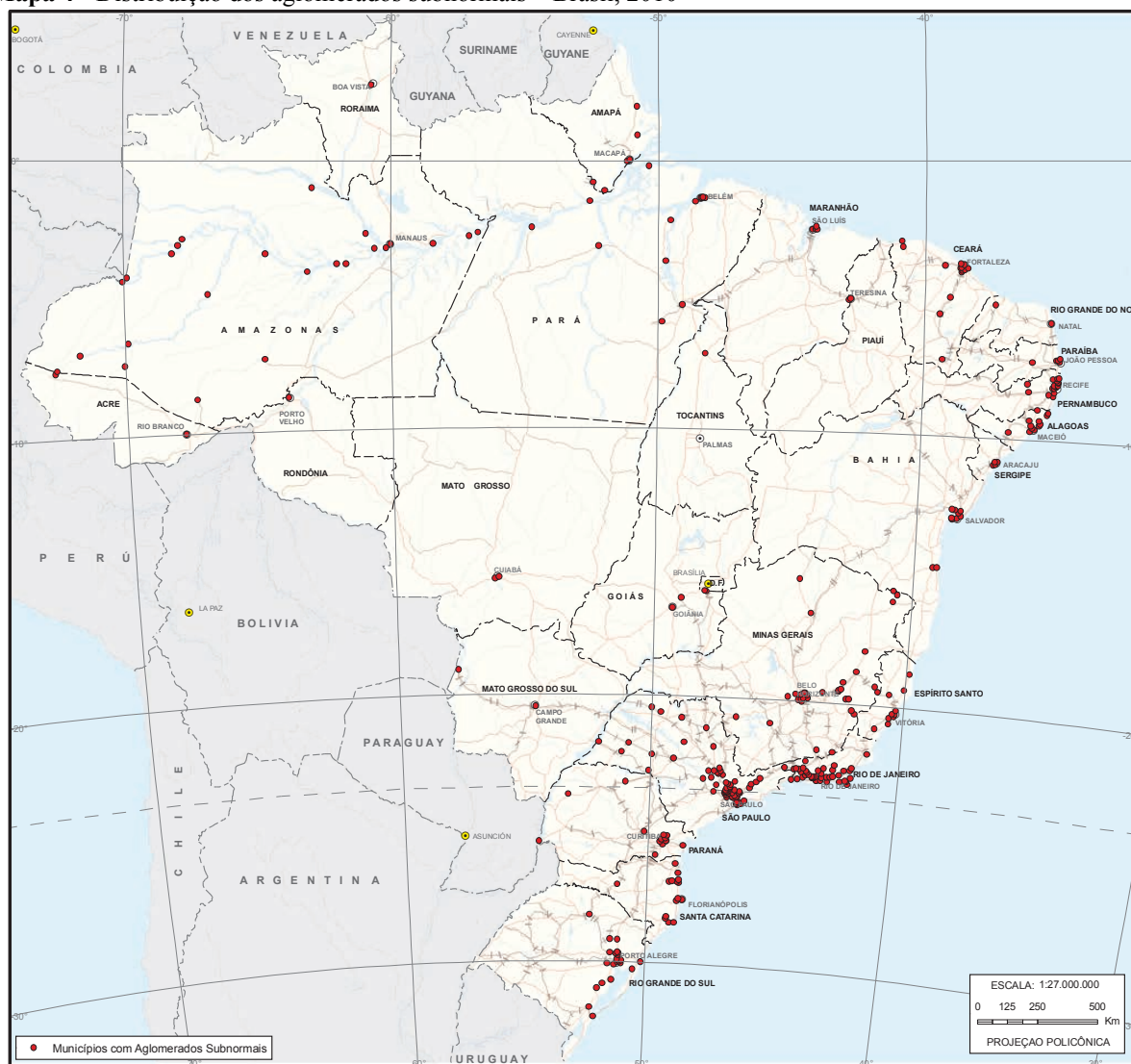
A população residente em assentamentos irregulares no país e nas metrópoles cresce desde os anos 1990. De 1991 a 2000, o número de pessoas residindo em favelas, palafitas, cortiços e em habitações irregulares saltou, respectivamente, de 4,48 milhões de pessoas ou 3,1% do total da população para 6,53 milhões ou 3,9%. Ao longo dos anos 2000, após uma década de reestruturações produtivas, perdas de direitos trabalhista, pauperização do trabalho e ofensivas neoliberais, as RMs institucionalizadas pelos governos estaduais concentravam 80% dos moradores de favelas do país, além de congregar problemas ligados ao saneamento básico, à parca interligação dos meios de transportes, à carência de serviços públicos destinados aos resíduos sólidos e à coleta de esgoto que atendiam apenas “52,2% do municípios e 33,5% dos domicílios” (MARICATO, 2011a, p. 10) das metrópoles o que levou à proliferação de epidemias antes erradicadas. Em pleno projeto neodesenvolvimentista e manutenção das taxas de crescimento do PIB nacional, após o lançamento do PAC e do PMCMV, em 2010, cerca de 6% da população brasileiras, ou 11,42 milhões de pessoas, viviam em favelas, palafitas e demais assentamentos irregulares identificados pelo IBGE (2013) como aglomerações subnormais⁵⁸, principalmente nos aglomerados urbanos e nas RMs, ver mapa 4. Sendo o

⁵⁷ Em termos gerais, Neil Smith (1988) ao tratar do desenvolvimento desigual da produção do espaço no modo de produção capitalista percebe que a urbanização ganha contornos regionais devido a abrangência econômica das metrópoles.

⁵⁸ Para o IBGE (2013) aglomerações subnormais são assentamentos precários, favelas, palafitas, barracas e habitações irregulares formada por aproximadamente 51 unidades habitacionais carentes “em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa” (IBGE, 2013, p. 18). Entre os critérios de tal classificação encontram-se: “a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e b) Possuir pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes – refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou precariedade de serviços públicos

problema da habitação, dos assentamentos precários e da autoconstrução, um dos mais evidentes aspectos da superexploração da força de trabalho em escala nacional.

Mapa 4 - Distribuição dos aglomerados subnormais – Brasil, 2010



Fonte: IBGE, 2013, p. 28.

Cresceu também o volume aglomerações subnormais nos grandes centros urbanos de caráter metropolitano, superando o decênio anterior. Para além da análise quantitativa, é preciso dizer que este processo ocorre de forma desigual e combinada, sendo diferentes as características concretas de cada RM, correspondendo as particularidades sociohistóricas de cada processo de urbanização e, simultaneamente, apresentando características comuns em termos gerais da reprodução dos aspectos contraditórios da concentração do valor, da riqueza e da infraestrutura em meio a desconcentração do tecido urbano decorrente do mesmo processo por meio da segregação de parcelas inteiras da população que vive nas metrópoles.

essenciais, tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto” (ibid., p. 18), a isso soma-se a “invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e /.../ [regularizadas] em período recente” (ibid., p. 18).

Voltando aos dados, com cuidado analítico centrado na escala nacional das contradições que envolvem as metrópoles. Do total dos residentes em aglomerados subnormais ou habitações precárias, em 2010, 88,2% estavam em 20 RMs com mais de 1 milhão de habitantes. No caso dessas RMs, 77% dos aglomerados localizavam-se em municípios com mais de 2 milhões de habitantes e apenas 11,8% em município com população inferior a 1 milhão de habitantes. Em outras palavras, a produção da miséria é também concentrada.

As RMs de São Paulo, Rio de Janeiro, Belém (PA), Salvador (BA) e Recife (PE), dadas as diferenças em termos da particularidade histórica de formação de cada uma, com mercados imobiliários dinâmicos e em expansão do setor de habitacional de alto padrão (SANFELICI, 2015), concentravam 59,3% das habitações precárias, a soma das três RMs apresentava cerca de 45,7% das aglomerações subnormais, ver gráfico 1. Em todos os casos essas concentrações localizavam-se predominantemente nos municípios núcleos das metrópoles, sendo áreas com maior concentração do espaço construído e de valorização imobiliária⁵⁹. Ainda sobre o total de residentes em aglomerações subnormais, cerca de 2,16 milhões de pessoas, ou 18,9% do total da população residente em moradias precárias, viviam na RMSP⁶⁰.

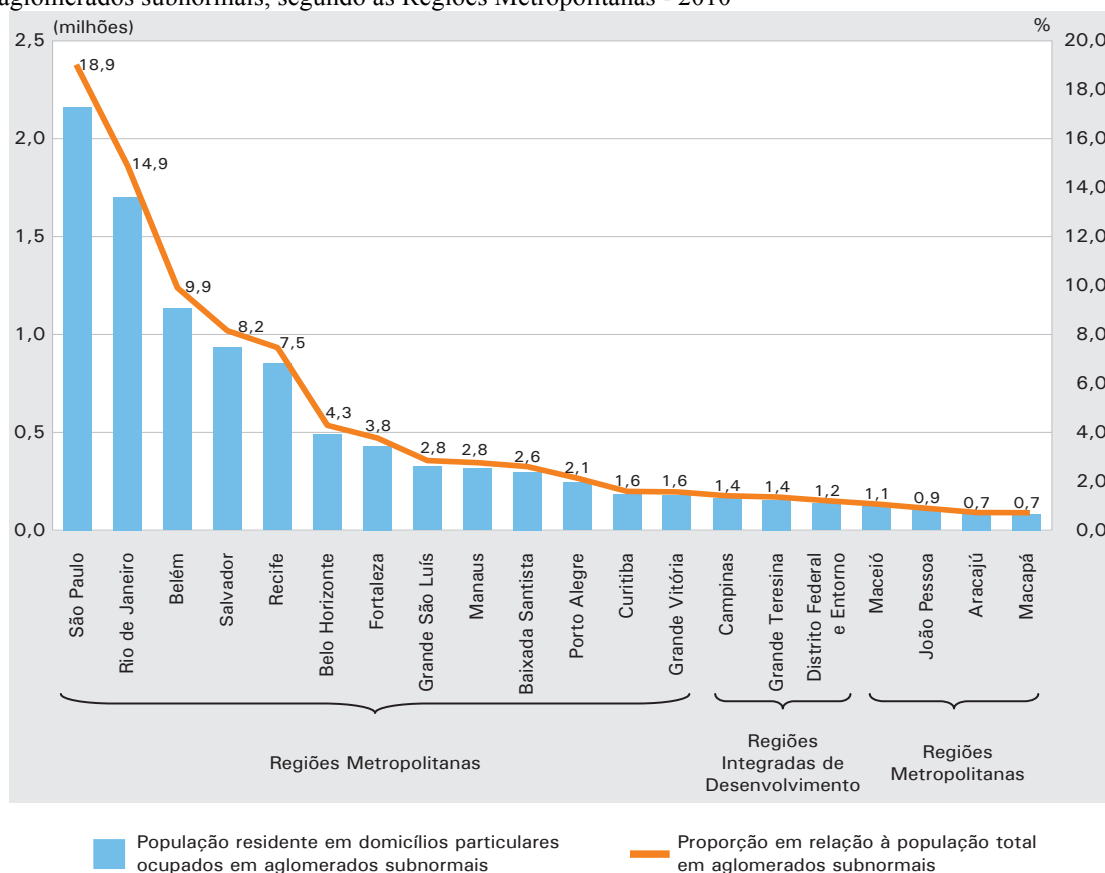
Tornou-se tão gritante esta contradição que, em relatório do IBGE (2013) sobre o resultado do censo de 2010, junto a análise quantitativa era enfatizada “a presença de aglomerados subnormais em cidades de médio porte, mas a análise por Regiões Metropolitanas mostrou um número menor de domicílios em aglomerações subnormais nos espaços urbanos menos populosos” (IBGE, 2013, p. 40). Em termos percentuais, esse aspecto das metrópoles fica evidente ao se comparar os municípios isoladamente, nestes termos, 44,8% dos aglomerados subnormais localizavam-se em municípios com menos de 1 milhão de habitantes, i.e., em cidades médias ou em município no interior do tecido conurbado das RMs; e 55,2% em municípios com mais de 1 milhão de habitantes, sobretudo nos municípios núcleo das RMs ou em suas capitais, não nas áreas mais valorizadas em termos dos mercado imobiliário ou aqueles de maior disponibilidade de infraestrutura e serviços, mas nas densas periferias formadas por parcela significativa do proletariado urbano em áreas com parco acesso de serviços e

⁵⁹ Desde 2010, indica Sanfelici (2015), há certa intensificação do mercado imobiliário nacionalmente, promovendo de modo relativo uma desconcentração da atividade das construtoras amparada nos altos rendimentos, assim, neste “contexto, em que pese a densidade econômica da metrópole paulistana, a solução vislumbrada para acelerar a construção de imóveis foi a dispersão para mercados distantes /.../ grandes incorporadoras como Cyrela, Gafisa, PDG, MRV, Rossi, entre outras, expandiram rapidamente os mercados de operação para incluir estados das regiões Sul, Nordeste, Centro-Oeste e mesmo Norte (embora em menor grau). Em alguns casos mais extremos, essa abertura de novas frentes de acumulação reduziu marcadamente a participação relativa da capital paulista no total de lançamentos de algumas construtoras” (SANFELICI, 2015, p. 137). Em termos gerais, vê-se a potencial “expansão concentrada” de um mercado que não soluciona as demandas habitacionais e intensifica a contradição entre déficit habitacional e ampliação da construção civil.

⁶⁰ Em 2010, no município de São Paulo, núcleo da RMSP, 994.926 famílias viviam em áreas precárias e terrenos, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, favelas e cortiços, o que correspondia a 25% da população do município no período, o equivalente a população de Salvador, Belo Horizonte e Brasília (BRANCATELLI at ali, 28 de novembro de 2011, p. C6).

infraestrutura, sendo esses fatores da diferenciação e da segregação espacial.

Gráfico 1 - Distribuição da população em aglomerados subnormais, total e proporção em relação a população total em aglomerados subnormais, segundo as Regiões Metropolitanas - 2010



Fonte: IBGE, 2013, p. 54.

Nas fronteiras internas das metrópoles, ao mesmo tempo, as “áreas mais antigas e consolidadas tendem a ter melhores serviços em relação a áreas de ocupação mais recente, assim como os aglomerados subnormais mais distantes das áreas centrais das cidades tendem a ter serviços menos adequados” (IBGE, 2010, p. 48). Essa desigualdade de oferta de serviços e infraestrutura, segundo Santos (2015), revela que a segregação espacial impera nas metrópoles, forçando o deslocamento de determinadas classes sociais das áreas mais valorizadas, por meio do mercado de terras e do alto preço do solo urbano produzido em áreas de “melhores serviços” ou expropriações de todos os tipos (muitas vezes, com respaldo de instrumentos jurídicos), sendo essas localidades ou centralidades de investimentos imobiliários com forte intervenção estatal prevista na legislação vigente para a requalificação urbana e captação da “mais-valia imobiliária”, como por exemplo, os instrumentos do Estatuto da Cidade como OUCs, AIUs, etc., e articulação entre os capitais da construção civil e o mercado financeiro, evidenciando que não se trata, exclusivamente, de um problema imobiliário, mas da impossibilidade de inserir determinados segmentos de classe no pleno acesso ao urbano e da superexploração da força de

trabalho como fenômeno contínuo e estruturante da reprodução econômica e social, intensificando as contradições nos espaços tidos como “mais modernos”⁶¹.

Ao longo deste período, as metrópoles com maior participação do PIB e escala de influência regional e nacional, bem como evolução dos mercados imobiliários, apresentaram desigualdades socioeconômicas maiores em termos da formação das aglomerações subnormais e, nessas áreas, déficit da oferta de serviços públicos básicos, infraestrutura e saneamento se comparado com as áreas mais valorizadas no interior da mancha urbana que conforma as metrópoles, com destaque para os eixos Rio de Janeiro e São Paulo e seu entorno imediato, no Sudeste, e as RMs do Nordeste, podendo ser verificadas nos mapas 3 e 4.

Tal foi o impacto das contradições em tela que o IBGE (2017) produziu um relatório específico para tratar da “Tipologia Intraurbana” em termos qualitativos, registrando que, a partir do Censo de 2010, era possível verificar nas tramas da mancha dos aglomerados urbanos e metropolitanos, em cenário avançado de reestruturações produtivas, hiperespecialização de atividades econômicas e reinserção desses espaços na divisão territorial do trabalho, “novas funções, dentre elas, as de gerência e controle de operações estratégicas de alto nível, apoiadas em tecnologias avançadas, são, principalmente, aquelas que determinam as novas centralidades” (IBGE, 2017, p. 10) num mercado mundializado, e, na mesma proporção, formam-se áreas periféricas que “se expandem, configurando muitas vezes espaços de urbanização precária e eventualmente com a presença de condomínios residenciais, industriais ou de serviços que renovam a produção do espaço urbano” (ibid., p. 10). Assim, no Brasil contemporâneo, a reprodução do urbano se configura pela desigualdade entre áreas com

melhor infraestrutura (esgotamento sanitário, água, energia, comunicações, calçamento, iluminação pública, pavimentação etc.), onde a valorização, decorrente de uma gama de fatores (existência de amenidades, distância do centro comercial etc.), pode propiciar maior verticalização, com edifícios de padrão mais alto, e ainda, áreas com residências amplas e confortáveis. À medida que se consideram as áreas mais distantes daquelas com melhores condições de infraestrutura, e especialmente nas bordas das manchas urbanizadas, contrastam áreas com maior precariedade na infraestrutura e residências com mais baixos padrões construtivos (ibid., p. 12).

Soma-se a isso, a diferenciação dos espaços centrais e periféricos em relação ao nível de instrução, renda e disponibilidade de bens, sendo esses índices maiores nas “áreas dotadas de melhor infraestrutura urbana /.../ onde residem pessoas que possuem melhores condições de vida” (ibid., p. 12), enquanto as periferias são mais “precárias em relação à infraestrutura do

⁶¹ As contradições nos espaços metropolitanos não anulam os aspectos gerais da debilidade econômica e social da particularidade do capitalismo brasileiro, pelo contrário, elas são complementares. A título de exemplo, segundo registros do IBGE (2013 e 2015), no caso do saneamento básico e dos serviços sanitários é possível verificar em aglomerações subnormais nas regiões metropolitanas maior porcentagem de adequação que em cidades de porte médio e pequeno, o que indica uma desigual produção de oferta de infraestrutura e serviços públicos em escala nacional.

tecido urbano e que concentram pessoas /.../ com piores condições de vida” (ibid., p. 12). Apesar de esses fatores serem regionalmente heterogêneos, percebe-se um movimento ou tendência em curso, pois, simultaneamente, há “áreas com boa infraestrutura urbana onde residam pessoas em piores condições socioeconômicas, ou também, áreas com pessoas em melhores condições socioeconômicas e piores condições no tocante à infraestrutura urbana instalada” (ibid., p. 12), entre as múltiplas determinações da tendência à segregação, encontra-se “o tempo de existência da área, mudanças na valorização de determinadas características espaciais, condicionantes particulares na formação da área, atuação do poder público” (ibid., p. 12), sendo esses fatores intensificadores de uma tendências em marcha, que não foi anulada por medidas anticíclicas de desenvolvimento e estímulo ao crescimento econômico, pois, a segregação é inerente a reprodução do espaço das metrópoles sob regência do capital.

Para além dos aspectos quantitativos, mas com a ajuda dos últimos, são essas contradições que precisam ser controladas, resolvidas ou *corrigidas*, do ponto de vista institucional. Porém, ao mesmo tempo, essas contradições não são conjunturais, pelo contrário, conformam os processos materiais da reprodução das metrópoles como centros nevrálgicos da acumulação e da reprodução do capital, tão estimulados em políticas urbanas ao longo das últimas quatro décadas, a partir da *ilusão modernizadora*, de cunho conservador, de que o crescimento econômico, via estímulo ao capital e ao mercado, redistribuiria a riqueza e elevaria o grau de desenvolvimento do território. Deste modo, a produção do espaço das metrópoles explode em contradições e/ou em seu esgarçamento como *crises urbanas*, sendo a urbanização um processo crítico da reprodução social, para usar a expressão de Damiani (2009 e 2010), por reafirmar a unidade contraditória entre a crescente produção do espaço como meio, condição e produto da geração e realização do valor e da segregação de parcelas substanciais do proletariado urbano. Em suma, marcam a vida nas metrópoles no Brasil a alteração de qualidade das dinâmicas econômicas conjunturais, do cotidiano e da reprodução do espaço no contexto de mundialização e das reestruturações do capital, de redefinições da divisão internacional do trabalho com grande impacto de reorganização territorial em diferentes escalas e de hegemonia do capital financeiro de um país periférico que explode em *crises urbanas*.

Aliás, as contradições entre a concentração de capital, trabalho e valor nas metrópoles igualmente conduziu ao crescimento das periferias e da pauperização relativa das condições de vida daqueles que vivem do trabalho, processo que se reproduz para além da força da lei e do reordenamento dos instrumentos jurídicos e reafirma os imperativos do capital. Os processos acumulados neste período foram determinantes para a retomada do debate a respeito do planejamento territorial e substrato material da luta política e ideológica sobre a temática

metropolitana tendo influência no corpo técnico dos funcionários dos diferentes níveis do Estado e intelectuais de partidos políticos, instituições e agências (nacionais e internacionais) que, em última instância, conduziu e produziu o *consenso* no entorno da aprovação do EM⁶².

1.2 Trajetória de institucionalização da governança e do Estatuto da MetrÓpole

Vimos até aqui as inúmeras alterações na economia e na vida social brasileira ao longo das últimas quatro décadas que contribuíram, simultaneamente, para a especialização e reinserção do país na divisão internacional do trabalho, como ocorreu com toda a região da América Latina, e às sucessivas reestruturações produtivas e urbanas que metamorfosearam a qualidade da reprodução do espaço das metrópoles, conferindo-as importância relativa nessas relações. Acompanharam tais transformações medidas políticas e jurídicas voltadas ao urbano, especialmente às metrópoles, tendo impacto na mobilização de forças no interior e fora do Estado, integrando-o de modo ativo nesses processos à realização de intervenções diversas.

As mobilizações de forças ocorreram de modo desigual, com múltiplas determinações e articulações em termos econômicos, políticos, ideológicos, temporais e escalares⁶³. No campo do direito urbanístico brasileiro recente, existiu um percurso na institucionalização daquilo que foi denominado *pacto interfederativo* no sentido do planejamento urbano e, respectivamente, da *governança metropolitana*. Porém, este processo envolveu o desenvolvimento desigual de experiências nas gestões municipais antes e durante a aprovação do EM, e alterações acumuladas na legislação federal no que tange ao planejamento urbano e às esferas municipais. Soma-se o contexto de refluxo das lutas sociais e hegemonia ideológica neoliberal da qual muitos representantes do Estado brasileiro e de variadas instituições pautaram suas agendas na adaptação aos princípios econômicos do momento histórico da mundialização do capital, na credibilidade institucional, política e financeira para estimular o crescimento da rentabilidade do capital entendido como desenvolvimento sob tutela das agências internacionais, medidas

⁶² Entre 2004 e 2015, uma extensa literatura de caráter institucional foi produzida abordando a problemática metropolitana no Brasil do ponto de vista exclusivamente institucional com foco nas “boas práticas” de ordenamentos políticos-institucionais com prioridades no crescimento econômico ou na produtividade urbana, nos problemas da centralização e descentralização administrativa e da comparação entre instrumentos jurídicos da lei complementar nº. 14, de 1973, e o novo marco do EM, de 2015. Essa literatura trata as metrópoles pelos seus marcos legais, deixando de lado qualquer elemento das contradições inerentes a reprodução do capital. Para tanto ver: BM, 2015a, Brasil et al., 2004, IPEA, 2013, 2014a e b, Garson, Ribeiro e Ribeiro, 2010, Klink, maio/ago. de 2009, 2010a, b e c, Magalhães, 2010.

⁶³ Na introdução dos “Grundrisse”, em anotação incompleta e para si, Marx (2007) chama a atenção para a relação entre o desenvolvimento da economia, da arte e do direito, enfatizando a diferença entre esses campos e a influência desigual entre eles, percebendo que há avanços e retrocessos entre e no interior de tais complexos, não sendo possível apreensão deste processo de forma abstrata. Porém, a articulação presente na relação entre esses campos expressa, em última instância, a importância do econômico como momento predominante dessa interrelação, pois, ao potencializar ou inibir o desenvolvimento dos demais campos, em termos objetivos, é também influenciado e alterado por eles. A respeito dessas observações, Neil Smith (1988) avança e conclui que a “exortação de Marx acerca do concreto é, sem dúvida alguma, correta, mas a generalidade de seus exemplos seria desorientadora se tomadas como guia de pesquisa. Com o objetivo de tratar essas questões mais concretamente, é necessário definir primeiro a base econômica – ou mais corretamente, a base político-econômica – do desenvolvimento desigual do capitalismo nas tendências opostas para diferenciação e para igualização” (SMITH, 1988, p. 150).

muitas vezes baseadas num discurso institucional com apelo à necessidade de coesão social, nacional e de projetos que respondam às sucessivas crises.

Como veremos nesta segunda parte do capítulo, o percurso de tal institucionalização contou com processos desiguais já em curso, o acúmulo de transformações no interior da esfera do direito e a internalização de práticas urbanas no sentido de introduzir uma lógica de eficiência, eficácia, transparência e contabilidade das empresas privadas para a esfera pública articulando a legislação já existente que, apesar de ter sido criada em momentos distintos com outras atribuições, sustentou a denominação específica e a naturalização da concepção de *governança*⁶⁴. Intervenções variadas que vão da esfera institucional e político partidária à tomada de posições de técnicos e intelectuais de todos os tipos que operaram tais processos e, sob hegemonia de determinadas instituições e concepções alinhadas às características econômicas e políticas da época, colaboraram para o avanço de um projeto para as metrópoles.

Tomemos o Estatuto da Cidade (EC), “marco legal e regulatório” antecessor do EM, como referência inicial para demonstrar a diferenciação do contexto de cada legislação, o acúmulo de transformações no campo do direito urbanístico e a *naturalização* de determinadas concepções sobre o planejamento. Sua aprovação ocorreu treze anos após a institucionalização dos artigos 182º, 183º e 186º da Constituição de 1988 que atribuíram às propriedades fundiárias urbana e rural uma função social, medidas que correspondiam a pressão popular com pauta na reforma urbana em ambiente de acúmulo das greves e de abertura política com o fim da ditadura civil-militar. O EC se tornou pressuposto, do ponto de vista jurídico, da elaboração dos planos diretores municipais e, antagonicamente, foi elaborado em meio a reivindicações populares atrelada às demandas de movimentos sociais e às debilidades das condições de existência do proletariado urbano. Mas, ao mesmo tempo, o EC generalizou instrumentos urbanísticos promovidos antes nas esferas municipais e cuja finalidade era substituir esgotadas leis de zoneamento previstas nas legislações dos anos 1970, bem como obter recursos fiscais pela articulação entre Estado e capitais privados na requalificação de seletas localidades das cidades, num momento de crise de arrecadação proveniente das reestruturações econômicas em curso, processo que foi um denominador comum na gestão municipal nas décadas de 1980 e 1990. Neste período, segundo Alvarez (2015), dado o impacto de arrecadação e crise fiscal dos municípios – com forte pressão dos representante do capital – as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) e os Certificados de Potencial de Construção (CEPACs) foram aplicados, primeiramente, no município de São Paulo, sendo mais tarde “incorporados à redação do

⁶⁴ A difusão desta ideologia em escala global será tratada no próximo capítulo, com destaque para as intervenções na esfera institucional por parte do BM, principalmente na aplicação de projetos de gestão urbana nos países periféricos.

Estatuto da Cidade, abrindo possibilidades para que esses instrumentos de mobilização da propriedade imobiliária [fossem aplicados] em escala nacional” (ALVAREZ, 2015, p. 75)⁶⁵.

Apagadas as características originárias deste processo, cria-se a aparência de linearidade jurídica, sem as dimensões da desigualdade de sua institucionalização, e de ausência de contradições no entorno deste processo e de seus aspectos políticos e ideológicos.

O período histórico que deu origem ao EM é de relativo arrefecimento e, em alguns casos, contenção das lutas sociais e políticas no Brasil e em toda a região da América Latina, apesar de explosões com ampla capacidade de generalização e radicalização, muitas delas acompanhando o contexto internacional, mas essas explosões se mantiveram isoladas e não abriram um ciclo de lutas, como aconteceu no Brasil com as mobilizações contra o aumento das passagens do transporte urbano em junho de 2013⁶⁶. Diferente do período de formulação do EC, a institucionalização do EM resultou do desmonte de estruturas de proteção social com privatizações e redução de direitos operada pelos ajustes estruturais propostos pelo FMI e pelo BM, e, na mesma proporção, de arrefecimento de ofensivas populares.

Como destacou Maricato (2012 e 2013) sobre a trajetória dos trabalhos do Ministério das Cidades e das pesquisas sobre as metrópoles brasileiras durante os anos 2000⁶⁷, o debate permeou o reconhecimento das mudanças de qualidade nas condições da reprodução do espaço urbano e do planejamento em escala nacional. Mas, tal debate ocorreu estritamente no campo institucional com apelo para a retomada das legislações produzidas em momentos históricos distintos, como se essas tivessem o mesmo sentido social de sua origem, e para o

⁶⁵ Mesmo na escala do município, no caso de São Paulo, verifica-se tal desigualdade. Em pesquisa sobre a aproximação dos instrumentos urbanísticos com os mercados financeiro e imobiliário em São Paulo, afirma Alvarez (2015) que o “Plano Diretor apresentado em 1985 continha, pela primeira vez, o instrumento de Operação Urbana como mecanismo de articulação entre Estado e os interesses privados na transformação de certas parcelas da cidade. A Lei de Zoneamento de 1972 que definia usos possíveis em cada zona, coeficiente de aproveitamento, taxas de ocupação, tamanho mínimo de lotes, recuos, e estava diretamente relacionada ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de 1971, já não expressa a realidade situacional da metrópole e, pela rigidez na determinação das funcionalidades, dificultava a passagem da obsolescência à revalorização. Em 1986 pela Lei 10.209 (depois alterada pela Lei 11.773/95), foi criado o mecanismo da Operação Interligada, que possibilitava a alteração pontual de zoneamento, índices construtivos e taxa de ocupação mediante pagamento de contrapartida de empreendedor interessado, que seria utilizada para construção de habitação social” (ALVAREZ, 2015, p. 74). Mas, foi somente nos anos 1990, com a abertura do mercado nacional, retração das atividades industriais e potencial reinserção de terrenos e edificações obsoletos no circuito da valorização que os instrumentos foram complementados. A partir de 1995, “foi dado um passo adiante na lógica de atração dos investidores e na constituição da propriedade como lastro da financeirização. Através da Lei 11.732/95, que instituiu a Operação Urbana Faria Lima, permitiu-se vincular diretamente a valorização futura do perímetro da operação aos títulos negociáveis no mercado financeiro através do /.../ CEPAC /.../, como se vê nos artigos 13 e 14 da referida lei” (ibid., p. 75).

⁶⁶ Como relata Lincoln Secco (2013), o movimento iniciado em meados de junho de 2013 quebrou com uma ressaca de protestos, pois “desde 1992 não havia protestos amplos e generalizados no país, logo, só poderia ser a primeira vez dos jovens manifestantes” (SECCO, 2013, p. 73). A explosão deste movimento não foi radicalizada enquanto potencial de mobilização da classe trabalhadora. Por isso, com grande repressão em locais de trabalho em regiões com indústrias estratégicas, no fim de junho do mesmo ano “nenhuma greve importante acompanhou os protestos de rua – /.../ em 2012 houve 58% mais greves do que em 2011. Os movimentos sociais e os grupos da periferia das grandes cidades ficaram em compasso de espera. Na primeira onda de manifestações encerradas em junho, as centrais sindicais, o MST e os partidos de esquerda não lograram polarizar a vida política. Enquanto os protestos desmaiavam nas ruas já cansadas no fim do mês” (SECCO, 2013, p. 76-77).

⁶⁷ Ver a esse respeito os trabalhos organizados por Luiz C. Q. Ribeiro (2004), a série de estudos sobre as metrópoles do IPEA (2013a e b, 2014a e b e 2015) e do BID (MAGALHÃES, 2010) e o relatório do BM (2015a) que trata da importância do EM.

aprofundamento do diálogo com agências internacionais e com o empresariado da construção civil e pesada, sendo o último identificados como única “classe coesa” (MARICATO, 2012, p. 84) no país, em oposição a participação popular nas tomadas de decisão política nas esferas do Estado. Junto ao acúmulo de instrumentos jurídicos disponíveis e a influência institucional no arranjo político e técnico às diferentes formas e experiências de gestão municipal, o percurso de formulação do EM, do PL à sua aprovação, internalizou as marcas políticas e ideológicas deste momento e o *fetich* de ausência de alternativas, pois mobilizou consciências para a problemática metropolitana a partir das lentes da institucionalidade e ofereceu como resolução medidas com concepções alinhadas com determinadas perspectivas da forma de atuação do Estado nas metrópoles que vai do *pacto interfederativo* à *governança metropolitana*.

1.2.1 Articulações institucionais na origem do Estatuto da Metrópole

O conteúdo da ideologia que envolve o debate acerca do EM e dos diversos *pactos* federativos e políticos em seu entorno, também passa pela interlocução política e experimentação de práticas de governo e reformas na gestão de cunho neoliberal dos municípios em grandes metrópoles realizadas no Brasil desde os anos 1980. Esse processo conferiu naturalização e fetichização do uso de determinadas concepções acerca da “problemática metropolitana” na esfera estritamente institucional, embora a perspectiva de reformas e reestruturações no âmbito da administração pública envolva, igualmente, diferentes classes sociais, a participação da sociedade civil (organizada ou não), instituições distintas e o mercado.

Segundo Pedro Arantes (2004), no Brasil tais processos foram permeados por investimentos internacionais de instituições como FMI, BM e BID, em práticas de administração pública dos espaços urbanos e de cooperação interfederativa e institucional, em especial nos níveis federal e municipal, o que levou, desde os anos 1980, a descentralização administrativa que aumentou a competência das esferas municipais na oferta de serviços como saúde, educação, assistência social, etc., com reformas no setor habitacional, alteração tarifária e padrão de financiamento público com vistas a possibilidade de uma gestão rigorosamente controlada em termos de gastos ou, na perspectiva dessas agências, conferiria as diferentes esferas do Estado uma forma de administração eficiente, eficaz e autossustentável⁶⁸.

⁶⁸ Desde os anos de 1980, o BM realizou no Brasil ajustes estruturais e projetos políticos para o urbano em escala federal e local. A título de exemplo, em 1988, o Programa de Abastecimento de Água e Saneamento para a População de Baixa Renda da Zona Urbana (PROSANEAR) inaugurou no país, em parceria com o BM, a provisão flexível de saneamento e abastecimento através do modelo do qual o usuário é pagante (individual e privado) do serviço, denominado *user pay*. O projeto tinha como proposta a “auto-focalização” do usuário que escolheria a empresa mais barata para atuar em determinadas localidades (ARANTES, 2004). Nos anos 1990, o BM estimulou a reestruturação dos transportes urbanos sobre trilhos e o saneamento através da “descentralização dos sistemas, redução de subsídios, auto-sustentação tarifária, abertura das companhias no mercado de capitais, investimentos submetidos a empréstimos privados e eventual privatização” (ARANTES, 2004, p. 56), o resultado deste processo foi a redução da malha ferroviária nacional, a prioridade na oferta dos serviços de transporte de carga

Todas essas reformas foram realizadas do ponto de vista do gerenciamento de atividades que possibilitassem a minimização de custos para os capitais individuais que se localizavam ou produziam o espaço urbano. Reformas que, segundo Fontes (2010), exigiram alterações na oferta de serviços públicos priorizando arranjos políticos cooperativos, voluntários e administração híbrida por meio de participação público-privada o que poderia envolver, igualmente, articulação entre diferentes municípios, com participação da sociedade civil, de organizações não governamentais (ONGs)⁶⁹ e, principalmente, de empresas privadas e agências internacionais na construção de mecanismos políticos de “gestão compartilhada”, desonerando o Estado na oferta e generalização ou universalização dos serviços públicos.

Ao longo dos anos 1990, como identificou Pereira (2010), a agenda urbana das instituições internacionais, contou com as políticas e estratégias voltadas ao desenvolvimento local, mas sem o apelo ao desmonte das instituições estatais, pelo contrário, visava a sua reorientação com novos marcos legais ou regulatórios e *pactos* entre suas diferentes esferas (poderes legislativo, judiciário e executivo) e níveis do Estado (federal, estadual e municipal)

em detrimento do transporte de passageiros e o seu controle por empresas privadas. Logo, os estados e municípios tiveram que arcar com os gastos de manutenção da malha que não foi privatizada ocorrendo o aumento do preço das passagens não correspondente com a qualidade do serviço. No mesmo período, o BM e o Estado brasileiro não propuseram reformas no sistema habitacional, embora tenha ocorrido o saneamento financeiro do FGTS na Caixa Econômica Federal herdada do extinto BNH e redução do volume de empréstimos, pois a dinâmica do mercado imobiliário deveria ser preservada, mas, em contrapartida, a agência impunha em seus projetos “o ajuste fiscal das cidades [que] consuma-se com a redefinição do modelo de financiamento público urbano (*urban development finance*) e o estabelecimento de novos arranjos institucionais, criando-se agências privadas de intermediação financeira (*enclave agencies*). O país pioneiro na América Latina [foi] /.../ o Brasil, com a montagem de um fundo de desenvolvimento municipal no Paraná. Iniciado em 1983 com o nome de Paraná *Market Towns* (hoje chama-se ParanáCidade), nos seus 21 anos de existência o fundo recebeu dois empréstimos do Banco Mundial e dois do BID, num total de 650 milhões de dólares” (ibid., p. 59), esse projeto ampliou repasses onerosos aos municípios, eliminou a transferência de recursos não-reembolsáveis e criou um fundo rotativo (município, estado e mercado) para tornar o município “autossustentável”. Na mesma direção o BID, em 1996, estabeleceu uma agência privada para cuidar de fundos públicos, a empresa tem no governo estadual participação minoritária, além de autonomia para gerir o fundo com critérios mercadológicos e rentáveis, outras agências de intermediação entre BM e BID foram: FundoComun na Venezuela, Banobras no México e Findeter na Colômbia. Todas essas práticas tornaram-se exemplo a serem perseguido nacional e internacionalmente.

⁶⁹ O BM buscou nos países periféricos uma dupla penetração em termos ideológicos, a saber: (1) intervindo em administrações públicas (PEREIRA, 2010) e, (2) financiando grupos da “sociedade civil”, especialmente “organizações não governamentais (ONGs) e comunidades faveladas locais” (DAVIS, 2006, p. 79) para garantir a imposição de suas “teorias como ortodoxia mundial da política urbana” (ibid., p. 79). Entre os prognósticos da agência, em nome da governança e do *pacto político* da administração pública, encontravam-se “desvalorização, privatização, remoção dos controles de importação e dos subsídios alimentares, obrigação de repor os gastos com saúde e educação e enxugamento impiedoso do setor público” (ibid., p. 157), a “demolição do emprego estatal, da indústria local e da agricultura para o mercado doméstico” (ibid., p. 166) e a promoção da “reorganização fundamental do espaço metropolitano” (ibid., p. 124). No caso brasileiro, segundo Fontes (2010), essa prática foi institucionalizada nos anos 1990, por partidos políticos de matrizes distintas e instituições variadas, transferindo dinheiro público para as denominadas ONGs ou instituições do terceiro setor, em suas diversas variações – Organizações da Sociedade (OSs), Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Durante os governos de FHC (1995-8 e 1999-2002), houve redução e desresponsabilização da funções sociais do Estado com a criação do “Programa comunidade solidária, pela então ‘primeira-dama’, para promover e orientar /.../ o crescimento do chamado ‘terceiro setor’” (MONTAÑO, 2014c, p. 84-5) com mudança na legislação para “facilitar” a criação de ONGs, como para transferir dinheiro público, sem licitação e controle social (de sua aprovação ou destino), para entidades consideradas de ‘interesse social’ (segundo critérios governamentais), mediante os Termos de Parcerias” (ibid., p. 85). Uma década depois, as ONGs se tornaram regra na oferta de serviços públicos de acordo com o “Termo de Parceria a transferência de fundos públicos para estas organizações (de ações públicas, mas regidas pelo direito privado), sem quaisquer licitações ou concurso públicos, foi aumentado significativamente. Se em 2003, o Governo Federal transferiu às ONGS, de forma direta, recursos públicos equivalentes a R\$ 1,3 bilhão /.../, em 2004 foram destinados a organizações ‘sem fins lucrativos’ R\$ 1.923.784.323,61 do Governo Federal, e já em 2010 essa quantia foi de R\$ 5.390.872.610,35” (ibid., p. 85).

em oposição a “arbitrariedade da burocracia estatal”; o estímulo à concorrência pela provisão de bens e recursos no interior da administração pública que deveria ser enxuta, corporativa, técnica e ter profissionais que dialogassem e compartilhassem funções com ONGs, o empresariado local e entidades da sociedade civil; a privatização e terceirização de atividades e serviços públicos que seriam controlados pela aproximação entre “Estado e povo” e/ou a criação de mecanismos de participação, de preferência voluntária e cooperativa sem gastos públicos, remuneração adicional ou vínculos trabalhistas, e voltados à “ação social”, como conselhos deliberativos público-privados e comunitários nos diversos âmbito sociais e setoriais, com consultas e planos regulares de verificação da oferta dos serviços pelos usuários e gerenciamento eficaz de serviços ou funções públicas. Mecanismos que atribuem às instituições públicas a mesma lógica de funcionamento dos organismos do capital financeiro, com ofensiva ampliada contra direitos sociais e trabalhista, mas em nome das responsabilidades, da transparência, do gerenciamento compartilhado e dos ajustes de caráter liberalizantes⁷⁰.

Incontáveis dogmas foram incorporados, neste contexto, na agenda urbana. Com concepções que eram identificadas como neutras ou técnicas, tais como coesão administrativa, pacto federativo, urbano e metropolitano, governança, governabilidade, vontade política, entre outros, mas que, segundo Ferrari (2012a), buscavam “uma mais competente administração pragmática, gerencialista, que se propõe mediadora dos polos tão opostos quanto antagônicos, mas repetindo sempre o mantra de um pretenso *consenso*” (FERRARI, 2012a, p. 93) entre classes, Estado, instituições e agências de diversos tipos e ONGs com princípios assentados na coesão social de cunho liberal e com prerrogativas de resolver problemas por meio de tecnologias sociais amparadas na inserção de esferas inteiras, públicas e privadas, no mercado.

No Brasil, o efeito deste processo foi, de acordo com Arantes (2004), a ampliação da “competição entre cidades e gestão urbana empresarial; /.../ novas políticas compensatórias de combate à pobreza, com reabilitação das intervenções em favelas; e /.../ reforma do estado, dentro da concepção de ‘governança’ e ‘boa ordem’ (*good order*)” (ARANTES, 2004, p. 30)⁷¹.

⁷⁰ O plano de ação do BM, desde o Relatório de Desenvolvimento Mundial (RDM) de 1997, impôs ajustes técnico e político macroeconômico aos mutuários para criar uma cultura que assegurasse “um ambiente econômico ‘não distorcido’ (sem controle de preços, subsídios etc.) /.../ com um marco legal claro e adequado à livre concorrência /.../ que [priorize] investir em infraestrutura e em serviços sociais básicos (educação primária e saúde), proteja a propriedade privada, conserve o meio ambiente e promove programas sociais focalizados nos segmentos pobres” (PEREIRA, 2010, p. 375).

⁷¹ Rolnik e Somekh (2004) abordam as experiências da gestão de Celso Daniel (PT) na Prefeitura Municipal de Santo André (PMSA) como pioneiras da “nova administração pública”, ao longo dos anos 1990 e início de 2000. No conjunto das práticas urbanas desta gestão, da qual as arquitetas trabalharam, estão: (1) a criação do Consórcio Intermunicipal do ABC baseado no cooperativismo e no voluntarismo urbano e, portanto, pilar das Funções Públicas de Interesse Comum e da Gestão Compartilhada voltadas para o Desenvolvimento Sustentável do ABC Paulista com projetos de gestão dos recursos hídricos das bacias do Tamanduateí e Represa Billings, em dezembro de 1990; e (2) a criação do Fórum da Cidadania que daria origem a Câmara do Grande ABC, em 1996, e no ano seguinte, em parceria com os deputados da Secretaria Estadual da Ciências, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico do Governo do Estado de São Paulo levou a formulação de acordos entre ambientalistas, sindicatos, movimentos empresariais (ou “sociedade civil organizada”) e agências internacionais, para acertar

Isso, sem considerar a aprovação da LRF e a aplicação de outros instrumentos e limites político-administrativos para ampliação da oferta e generalização de serviços públicos, em diferentes esferas do governo. Tais concepções e, efetivamente, práticas de administração levavam a um “hermetismo [que] reveste decisões que são, antes de tudo, políticas” (ibid., p. 149), pois eles se voltam para reorganizações na esfera da administração pública, contando com a ordem institucional que mantenha a produtividade urbana como mecanismo do mercado e movimentos sociais (ligados ao proletariado urbano) contidos na esfera institucional ou em reivindicações segmentadas, para tanto as gestões municipais experimentaram “novas combinações institucionais, parcerias público-privadas, renovações urbanas, projetos ambientais integrados, tudo que haja de mais ‘moderno’ no mercado de ‘boas práticas’” (ARANTES, 2007, p. 73)⁷².

Para as agências internacionais não era interessante “financiar o ‘arroz e feijão’ das políticas públicas” (ibid., p. 73), mas grandes projetos com repercussão nacional e internacional. Este sentido de mobilização de consciências permite a tais concepções ganharem o *status* de ideologia, não apenas pela concepção de mundo e de intervenção prática na realidade da qual carregam, embora esse seja um dos principais aspectos da ideologia que define orientações e princípios ao indicar problemas efetivamente sociais, mas porque essas concepções ao serem tornadas práticas e internalizadas no modo operante de diferentes órgãos do Estado, instituições vinculadas e especializadas nos campos do direito e da gestão pública, universidades, ONGs, etc., conferindo limites da atuação no campo das “políticas públicas”.

Foi neste contexto que Walter Feldman e outros deputados federais que participavam da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI)⁷³, com a prerrogativa de construir

um projeto coeso de desenvolvimento local, servindo de exemplo às demais administrações municipais. Segundo as arquitetas, este tipo de planejamento promoveria um “novo modelo de gestão compartilhada para o desenvolvimento sustentável da região. Esses exemplos de gestão inovadora e compartilhada representam não só uma forma de cooperação entre Estado, mercado e comunidade, mas também a constituição de um sistema de governança empreendedora, superando os tradicionais conflitos municipalistas” (ROLNIK e SOMEKH, 2004, p. 119), tal como os prognósticos do BM.

⁷² Podemos incluir as cidades geridas pelo PT, nos anos 1980 e 1990, como Recife, Santo André, Porto Alegre, Diadema, Belo Horizonte e São Paulo que receberam empréstimos do BM, evidenciando que mesmo o “jeito petista de governar”, na expressão de Maricato (2011a), não fugiu a regra das políticas neoliberais as gestões municipais, com graus específicos e muito determinados de uma onda de liberalização, como veremos nos próximos capítulos.

⁷³ Na comissão estavam os deputados Walter Feldman (PSDB-SP), Maria do Carmo Lara (PT-MG) e Zezéu Ribeiro (PT-BA), ocupando os cargos de, nessa ordem, autor, presidente, e relator do PL. Além desses, eram membros titulares da CDUI os deputados: Ary Vanazzi (PT-RS), Barbosa Neto (PSB-GO), Cláudio Cajado (PFL-BA), Dr. Evilário (PSB-SP), Durval Orlato (PT-SP), Edison Andrino (PMDB-SC), João Tota (PL-AC), Joaquim Francisco (PTC-PE), Pastos Frankembergen (PTB-RR), Paulo Gouvêa (PL-RS), Perpétua Almeida (PCdoB-AC), Reginaldo Lopes (PT-MG), Roberto Gouveia (PT-SP), Rogério Silva (PPS-MT), Ronaldo Vasconcellos (PTB-MG), Ronivon Santiago (PP-AC), Tatico (PTB-DF), Terezinha Fernandes (PT-MA). Como suplentes estavam os deputados: Antônio Carlos Pannunzio (PSDB-SP), Carlos Alberto Leréia (PSDB-GO), Chico da Princesa (PL-RR), Dr. Pinotti (PMDB-SP), Dr. Ribamar Alves (PSB-MA), Eduardo Sciarra (PFL-PR), Gustavo Fruet (PDT-PR), Iara Bernardi (PT-SP), Inácio Arruda (PCdoB-CE), José Roberto Arruda (PFL-DF), Leodegar Tiscoski (PP-SC), Luiz Carreira (PFL-BA), Marcello Siqueira (PMDB-MG), Matinha Raupp (PMDB-RO), Mário Negromonte (PP-BA), Orlando Desconsi (PR-RS), Patrus Ananias (PT-MG), Pedro Fernandes (PTB-MA), Philemon Rodrigues (PTB-PB), Sebastião Madeira (PSDB-MA) e Wilson Santiago (PMDB-PB). Esses deputados também participavam da subcomissão de desenvolvimento urbano com o “IPEA, representado por Ricardo Lima e Dias Motta; a Casa Civil, representada por Fernando Henrique e Mariana Cunha; o Ministério das Cidades, por Lia Bergman, Sérgio Azevedo e Heloísa Azevedo; /.../ [o CDUI], com James Lewis e Inga Carvalho; Manoel Magalhães, pelo /.../ [gabinete de Zezéu Ribeiro]; o companheiro Eduardo Holtz, pelo gabinete

um consenso e acumular experiências a respeito da “problemática metropolitana” no interior da estrutura estatal herdada dos ciclos políticos anteriores, realizaram audiências públicas para debates institucionais e a elaboração de um *moderno pacto federativo* com vistas nas deliberações instituídas desde a formulação da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos critérios para institucionalização das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e redes de desenvolvimento integrado (RIDEs), segundo classificação do IBGE e interesse conjunto de governos municipais e estaduais, a redefinição das funções administrativas de planejamento e gestão metropolitana em todo país com vistas ao *voluntarismo* e ao *cooperativismo* em escala metropolitana e regional em cenário da *nova economia globalizada*. As reuniões ocorreram em 2003, nos dias 06, 13 e 20 de novembro⁷⁴, tornando público o trabalho do CDUI e seus arranjos firmados com diferentes instituições na tentativa de criação do

‘Estatuto da Metrópole’ e um fundo financeiro para a sua sustentação, previsto na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), no PPA (Plano Plurianual de Investimentos) e no OGU (Orçamento Geral da União) [do mesmo modo] Estados e Municípios também serão chamados a dar sua cota de contribuição (FELDMAN apud BRASIL et al., 2004, p. 14).

O resumo e a ata das audiências públicas resultaram na confecção do documento e caderno de orientações políticas intitulado “A questão metropolitana no Brasil” (BRASIL et al., 2004), esse material impresso formalizou, institucionalmente, segundo Hoshino e Moura (2019), o PL nº. 3.460 que foi aprovado por unanimidade na Câmara dos Deputados, em 2004⁷⁵. Além do caráter de formalização, as audiências evidenciam as concepções relativas as funções do Estado em relação as políticas urbanas, com determinada direção para a reformas político-administrativas, o que sustentará uma década depois aprovação do EM.

Um dos traços mais marcantes dessas audiências e revelador das articulações políticas e ideológicas que conduziram as resoluções encontradas por seus proponentes foi a ausência de participação popular ou da *sociedade civil* nessas reuniões. As audiências públicas foram

do Deputado Walter Feldman, e os consultores, Suely Araújo e Cláudio Moura” (RIBEIRO apud BRASIL et al., 2004, p. 166).

⁷⁴ Cada reunião priorizou experiências de determinada região metropolitana e a necessidade de institucionalização de um novo estatuto para as metrópoles. A primeira debruçou-se sobre as experiências da Empresa Metropolitana de Planejamento S.A. (EMPLASA) nas RMs de São Paulo, Campinas e Baixada Santista, e de técnicos e funcionários da RM de Santa Catarina. A segunda abordou a elaboração dos Planos Diretores Metropolitanos, Parcerias Políticas e Administrativas, o fim da guerra fiscal entre os municípios, a elaboração de planejamento participativo metropolitano, regulamentação dos artigos da Constituição e, enfim, a aplicação da Lei dos Consórcios Municipais, com expressiva participação dos representantes da Prefeitura Municipal de Juazeiro (BA) e Goiânia (GO), da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e técnicos do Instituto Polis, cabe destacar que a RMBH foi a primeira a desenvolver um Plano Diretor Urbano Integrado (PDUI) antes da aprovação do EM, sendo uma experiência pioneira e que serviu de base para a institucionalização desta instrumento urbanístico. A terceira e última, fechou o debate e encaminhou propostas, tendo participação de representantes da Prefeitura Municipal de Praia Grande para tratar da RM da Baixada Santista (RMBS), e de técnicos ligados a gestão das RMs de Curitiba e Recife.

⁷⁵ Os debates realização nas audiências foram, segundo o deputado Zezéu Ribeiro (PT-2003-2008), presidente e relator do PL 3.460/04 submetido à Câmara dos Deputados como “Iniciativa no Âmbito do Poder Legislativo”, “propostas concretas com relação à questão metropolitana, englobando ações executivas a cargo do Ministério das Cidades e outros órgãos do Governo Federal, assim com as proposições legislativas que forem entendidas como necessárias neste campo” (RIBEIRO apud BRASIL et al., 2004, p. 229), sendo encaminhadas para o poder executivo como parâmetro dos trabalhos futuros sobre o tema.

construídas com a presença regular e ativa de “administradores, especialistas e acadêmico, profundamente familiarizados com os problemas que afetam as 26 regiões metropolitanas brasileiras” (BRASIL et al., 2004, p. 7) e de representantes de organizações do empresariado⁷⁶. Ou seja, limitava-se a “participação” dos representantes das “instituições de primeira linha” contribuindo para o caráter exclusivamente institucional das decisões tomadas. Segundo relatado na última das três audiências, após o ciclo de debate institucional, os trabalhos seguiriam para o “IPEA, Casa Civil do Planalto, Ministério das Cidades, [e daí para] consultores e movimentos populares para adoção de medidas concretas” (ibid., p. 123).

Tais audiências, igualmente, precederam e prepararam material para o seminário internacional “O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federados” que teve participação de agências internacionais, como os consultores da UN-Habitat e do BM, e diferentes órgãos e instituições públicas, sendo realizado por iniciativa da “Subchefia de Assuntos Federados da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República, em parceria com a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados” (ibid., p. 8) mostrando alinhamento político entre os poderes executivo e legislativo. O propósito deste encontro foi o de “conhecer experiências institucionais e legislativas do Canadá, Índia e África do Sul que, constituído em federações tal como o Brasil, vêm enfrentando e construindo sistemas de gestão para suas regiões metropolitanas” (ibid., p. 8) com amparo na leitura de que essas seriam *boas práticas* de administração pública, como definiam correntemente em seus relatórios e estudos do BM, do BID, da UN-Habitat e da OCDE, a última em estudos conjuntos com a União Europeia⁷⁷.

Dado o contexto de crise fiscal e das reformas, como relata o Deputado Walter Feldman, o conjunto de reuniões priorizou a formulação de um consenso ou cultura comum de administração, gestão e planejamento metropolitano, no sentido de produzir uma “saída

⁷⁶ A primeira das três audiências, além dos deputados responsáveis da CDUI, contou com a presença de Sérgio Azevedo, então vice-reitor da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), Marcos Camargo Campagnone, no momento diretor-presidente da EMPLASA, José Thadeu Mossimann, então diretor de planejamento da Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (CODESC) e Hélio Mascarenhas representando a Confederação Nacional do Comércio e o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais (SECOVI) do Rio de Janeiro. Na segunda reunião, os convidados foram Henrique Carlos Lobaig, na ocasião secretário municipal de planejamento de Goiânia, Aluísio Marques, então secretário de planejamento, orçamento e informação da prefeitura municipal de Belo Horizonte, Joseph Wallace Faria Bandeira então prefeito de Juazeiro, e Eduardo Fontes Hotz, arquiteto e presidente do Instituto Pólis. No último dia da audiência, foram os convidados Luiz César Queiroz, no momento coordenador do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal e da Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE), professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), Alberto Pereira Mourão, então prefeito do município de Praia Grande (SP), Koyu Iha, no momento presidente da Agência Metropolitana da Baixada Santista, Francisco Fausto Matogrosso, na ocasião representante da Região Integrada para o Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE) do Distrito Federal, José Antônio Zen, então secretário extraordinário de assuntos metropolitanos de Curitiba, Sheilla Pincovsky, então presidente da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM), Carlos Zundt, no momento diretor da Agência Metropolitana da Baixada Santista, Heloisa Azevedo, na ocasião Assessora do Ministério das Cidades, e do arquiteto Antônio Menezes Júnior.

⁷⁷ A respeito ver o registro dos documentos: Brasil at ali, 2004, BM, 2015a e OCDE, 2013 e 2018.

necessariamente /.../ suprapartidária, supraterritorial, suprapatrimonialista” (FELDMAN apud BRASIL et al., 2004, p. 41) envolvendo o “aperfeiçoamento do pacto federativo, temos que ter muita paciência, tolerância e agregação democrática durante a discussão do tema, para que todos possam efetivamente se posicionar” (ibid., 2004, p. 40-41), e como resultado de uma trajetória anterior de contrarreformas, encaminharia os trabalhos à criação de “um marco regulatório, um mecanismo de definição de ação administrativa e financeira” (ibid., p. 41) com prioridade em construir, “nessa realidade institucional brasileira, mecanismos talvez mais modernos, avançados, tendo em vista experiências internacionais” (ibid., p. 18), num cenário cuja adaptação a tais modelos levou, como vimos, ao aprofundamento da guerra fiscal entre municípios e a crise envolvendo os limites de direcionamento direto de recursos público à oferta de serviços, isso sem considerar a inserção da economia brasileira na dinâmica do mercado financeiro internacional, o compromisso da arrecadação pública com o pagamento do serviço da dívida, entre outros⁷⁸.

Os trabalhos do CDUI se estruturaram na produção de um consenso supostamente independente da coloração partidária, das condições efetivas de alterações e reformas no interior dos diversos níveis do Estado em curso, justificando as reformas pela situação de “crise” e, tal como relatada por Feldman, o forte apelo à neutralidade das resoluções tomadas e o seu caráter “puramente técnico” quase que exclusivamente definido por profissionais das áreas do planejamento, funcionários públicos das esferas estadual e municipal e de intelectuais e professores ligados a universidades públicas e privadas⁷⁹. Segundo a deputada Maria do Carmo Lara (PT-MG, 2003-2006), na ocasião presidente das primeiras audiências públicas da CDUI, tal consenso deveria induzir as decisões tomadas de modo apartado das diferenças ideológicas (sic!), os trabalhos deveriam, portanto, progredir e dependeriam “mais ou menos /.../ da vontade política, da mentalidade e da sensibilidade” (LARA apud BRASIL et al., 2004, p. 167) dos

⁷⁸ Entre os aspectos da teoria social e da ciência política estadunidense, está a naturalização e a institucionalização como forma de apaziguar contradições com “modelos de sociedade” politicamente neutros. A respeito da neutralidade e do apaziguamento, Mészáros (1993) enfatiza que “o conflito é *disfuncional* se não puder ser *institucionalizado* (uma verdade demasiado profunda). E o conflito que não puder ser institucionalizado não é ‘conflito como tal’ (se fosse, ele minaria o poder da quase-tautologia de Coser), mas ‘clivagem’: isto é, a degeneração do conflito institucionalizável, devido à ‘rigidez’ das ‘estruturas reguladoras’ não-flexíveis. Em outras palavras, o ‘conflito’, a ‘institucionalização’ e o ‘consenso’, todos se integram como que por necessidade (isto é, por necessidade tautológica – não empírica), e constituem o mundo alegremente funcional e tolerantemente flexível da ‘sociedade aberta’ americana, ao passo que por outro lado, a clivagem não institucionalizável e a falta de consenso são características do destino tristemente ‘disfuncional’ das rígidas sociedades europeias (e agora, presumivelmente, da asiática, africana, latino-americana e, possivelmente, até a canadense). (Isso sem mencionar o fato de que, em anos recentes, ‘clivagens importantes’ também surgiram no país paradigma de ‘estruturas reguladoras flexíveis’ – ou seja, nos próprios Estados Unidos da América)” (MÉSZÁROS, 1993, p. 46). Independente da consciência a respeito desses conflitos, esses modelos de institucionalização dos conflitos são reproduzidos como algo natural para a manutenção do poder do Estado, porém as consequências desta institucionalização podem ser explosivas, já que o conflito continua a existir.

⁷⁹ Na abrangência da oferta de serviços públicos e de uma arrecadação centrada no controle dos ganhos do capital, tais pactos interfederativos seriam desnecessários, o que não anularia a efetivação de outras medidas tomadas pelos responsáveis do ordenamento estatal, sobretudo na mobilização de diferentes complexos extraeconômicos.

representantes da esfera institucional pública e privada. Vontade, mentalidade e sensibilidade correspondem a acordos necessários para avançar determinados projetos, independente dos resultados ou consequências sociais, econômicas, jurídicas e políticas destes acordos e a natureza das instituições envolvidas (os fins justificam os meios), pois o que importava no momento era o “acúmulo muito maior de informações e as audiências públicas aqui revelam isso. Foram audiências riquíssimas, com participação enorme de órgãos gestores públicos entidade que se mostram preocupadas” (ibid., p. 168), postura igualmente dividida por outros deputados membros e atuantes na construção da CDUI⁸⁰. Todo esse percurso dentro do rito institucional do Estado democrático de direito burguês.

Entre os mecanismos modernos, avançados e amparados nas “boas práticas” internacionais, encontravam-se experiências espalhadas por todo o país, concentradas principalmente em articulações municipais pontuais e/ou na criação de agências em todas as RMs, com especial atenção às funções públicas de interesse comum e à criação de diferentes fundos e companhias de desenvolvimento, comitês e consórcios municipais. Porém, as experiências mais avançadas em termos dos arranjos e consensos institucionais à criação de um plano e/ou planejamento interfederativo e metropolitano eram aquelas realizadas nas RMs de Recife e Belo Horizonte. As demais experiências, apresentavam arranjos em andamento ou medidas localizadas em termos regionais, como ocorria com as RMs de São Paulo, Campinas e Baixada Santista, com especial atenção a esfera da gestão e coesão. Em comum, as RMs de Recife e Belo Horizonte, além de apoio técnico do IPEA, acompanhamento do Ministério das Cidades, firmaram parcerias com o BM, principalmente sob tutela e investimentos estrategicamente orientados pela instituição *Citizen's Alliance*⁸¹.

A respeito das experiências da RM de Belo Horizonte, o então secretário de Desenvolvimento Regional do Governo de Minas Gerais, ao tratar da participação de agências internacionais para a elaboração de Plano Diretor Metropolitano, salientava que a

reunião com o Banco Mundial /.../ por meio da Aliança das Cidades – pactuada com

⁸⁰ O deputado Joaquim Francisco (PDT-PE), membro da CDUI, enfatizava que as audiências tinham como principal finalidade a criação de um pacto federativo e metropolitano e “vencer o problema cultural, que prevalece nos gerentes de cidade” (FRANCISCO apud BRASIL et al., 2004, p. 93), tendo enfoque sobre a mobilização de consciências, primeiro na esfera da construção legal, para depois formar técnicos e intelectuais ligados ao Estado e “membros” da sociedade civil. No momento das audiências, o mesmo tipo de pronunciamento pode ser verificado nas falas dos deputados Walter Feldman (PSDB-SP), Zezéu Ribeiro (PT-BA) e Maria do Carmo Lara (PT-MG). Cabe lembrar que foi o deputado Zezéu Ribeiro (PT-BA, 2003-2006) quem deu sequência ao PL nº. 3.460/04 até a sua efetiva institucionalização na Lei Federal 13.089/15.

⁸¹ Dada a importância dessa articulação que, na apresentação do resumo dos trabalhos das segundas e terceira audiências da “Questão Metropolitana no Brasil”, foram destacadas: (1) a abordagem do “secretário de Desenvolvimento Regional de Minas Gerais, Fernando Castro, [o qual] disse que o estado está fazendo Plano Diretor Metropolitano com participação de técnicos e financiamento da Alianças das Cidades (Bando Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD –[ou BM]) e construindo também um Pacto Metropolitano” (BRASIL et al., 2004, p. 71) e (2) a exposição da “presidente da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco, /.../ que junto com o IPEA, BIRD [ou BM], Prefeituras e governos do Estado desenvolveram o Plano da Metrópole Estratégica (2003-2005), ‘buscando sua articulação com outras regiões e cidades de interesses comuns, promovendo ao mesmo tempo a inclusão social. Já foram elaboradas 116 propostas” (ibid., p. 126).

Municípios, Governo do Estado e a sociedade civil que participou do seminário que encerramos ontem –, para elaboração dos planos diretores municipais, integrados com o plano diretor metropolitano e a participação técnica e financeira da Aliança das Cidades, instituição do Banco Mundial, que acaba de ter grande experiência em Recife [grifos nossos] (CASTRO apud. BRASIL et al., 2004, p. 105).

Além de abordar a internalização das práticas promovidas pelo BM, sobretudo no que diz respeito a participação técnica, Castro (BRASIL et al., 2004), destaca, em primeiro lugar, os rearranjos políticos institucionais e a estratégia de reformas no interior das gestões estadual e municipais, principalmente no compartilhamento de funções entre Estado, mercado, instituições diversas e sociedade civil, tendo como horizonte, neste sentido um *pacto federativo*. E, em segundo lugar, o andamento do mesmo tipo de intervenção conjunta realizada na RM de Recife, com características comuns na aplicação dos projetos. Verifica-se, por tanto, uma dupla naturalização, da “participação técnica e financeira” das agências internacionais e do uso indiscriminado de suas concepções de mundo como resolução *técnica* dos problemas metropolitanos, e a dos arranjos dessas agências com outras instituições e em outras RMs.

No caso da Região Metropolitana de Recife, segundo Sheilla Pincovsky (BRASIL et al., 2004), à época economista presidente da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco, vinculada ao Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco (CONDEPE) e ao Fundo do Interior de Desenvolvimento dos Municípios (FIDEM) tendo sido responsável pela coordenação dos Planos Plurianuais (PPA) de seu estado e pelo Plano Metrópole Estratégia de Recife, as concepções produzidas e utilizadas pelas agências internacionais, como instrumentos de reforma urbana e político-institucional, amparam a análise técnica, o modo de ver o mundo e a representações dos trabalhos referentes as metrópoles, tornando-se

competências do sistema de gestor, comum a todas as agências, fóruns, etc. Trata-se, na verdade, de trabalhar a gestão compartilhada voltada para as questões metropolitanas de interesse comum. Baseado nisso é que o sistema gestor, apoiado pelo IPEA, pelo Banco Mundial, pela *Citizen's Alliance*, por todas as Prefeituras e pelo Governo do Estado, começou a elaborar um plano estratégico para a região metropolitana, a vigorar de 2003 a 2015, plano que chamamos de Metrópole Estratégica. Esse plano tinha 2 grandes objetivos: projetar a metrópoles além do local e promover a maior inclusão social (PINCOVSKY apud BRASIL et al., 2004, p. 161).

Complementa Pincovsky (apud BRASIL et al., 2004) que o mais importante na elaboração do plano metropolitanos e nas mudanças da conduta do planejamento foi a criação de uma “cultura regional” (ibid., p. 183), exercício compartilhado no *pacto federativo* e no uso dos demais instrumentos legais e urbanísticos construídos ao longo daquela experiências para a otimização dos recursos, “que passa [pela] formação dos pactos, da consciência e visão de complementariedade entre os setores da ação e da consciências regional” (ibid., p. 184), novamente ressaltando os aspecto da gestão técnica, neutra e que precisaria ampliar e reformar

as estruturas político-administrativas para adaptação e modernização institucional que conduziriam a confluências de gestão cooperativa, voluntária e coesa entre Estado, mercado e sociedade civil para intervenções de caráter urbano nas metrópoles.

Como desfecho das audiências, verificou-se a necessidade, como destaca o deputado Zezéu Ribeiro (PT-BA), que mais tarde dará andamento aos trabalhos em direção ao EM, de “mudanças na legislação, e outras [que] se referem a cultura” (RIBEIRO apud BRASIL et al., p. 184) para “compatibilizar os diversos usos, a prestação do serviço e a alocação dos investimentos” (ibid., p. 184), na linha da dimensão cooperativa e voluntária de gestão compartilhada. No sentido da ampliação dos trabalhos, na direção do que foi definido pelas experiências realizadas nas RMs de Recife e Belo Horizonte, o deputado Walter Feldman ainda ressaltou que os aspectos da gestão e do planejamento não são efetivamente resolvidos sem o aporte técnico e institucional coeso e consensual de “um pacto metropolitano, [sem o qual] o problema político não se resolve” (FELDMAN apud. BRASIL et al., 2004, p. 169) o que levaria a introdução das metrópoles numa “sociedade moderna /.../ [com] solidariedade, apoio, gestão compartilhada” (ibid., p. 169). Para tanto, a resolução estaria nos limites do jurídicos-institucionais e, sem tocar nas causas da crise urbana anunciada como motivo das audiências e do PL, na reestruturação institucional ou em seu “reordenamento neste País, um repensar” (ibid., 2004, p. 91) a administração pública consumando, assim, o *pacto metropolitano*. Em suma, mais que um resultado institucional imediato, as audiências públicas sobre “A questão metropolitana no Brasil” e a aprovação do PL 3.460/04, definiu ideológica e politicamente os horizontes práticos de mudanças institucionais para a gestão metropolitana.

Porém, houve dificuldade e desigualdade de desenvolvimento na continuidade do projeto até a sua definitiva institucionalização, o que não descartou a sua importância política e não impediu a difusão ideológica de seus preceitos para outras instituições e campos de atuação. Isso se verifica, em primeiro lugar, pelo arquivamento do PL, em julho de 2007, e a sua rápida retomada no ano seguinte por apelo dos setores do poder executivo do governo federal, sendo o assunto encaminhado por uma Comissão Especial composta pelas subcomissões de Indústria e Comércio, Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável que seguiu os trabalhos até a aprovação do EM, em 2015. Aliás, também contribuíram para a realização do debate sobre o tema no interior das esferas do governo federal as aprovações sucessivas da Lei de Consórcios Públicos (LF nº. 11.107/05), em 2005, e a extensão do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em 2009. Assim, em 2011, o deputado Zezéu Ribeiro (PT-BA), na posição de relator do projeto retomou os trabalhos do *pacto interfederativo* para gestão das metrópoles presente no PL 3.460/04, e os encaminhou

para a Câmara dos Deputados que os remeteu para o Senado, sendo aprovado no mesmo dia em que foi encaminhado para sanção presidencial, em 12 de janeiro de 2015.

Outrossim, contou com esforços do governo federal por meio da criação do Comitê de Articulação Federativa (CAF), durante a segunda gestão do governo de Luís Ignácio Lula da Silva. Segundo relata Paula Ravanelli Losada em artigo voltado aos temas da *governança metropolitana*, então assessora especial da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais daquele governo, a resolução CAF 7, em 2008, criou “o Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI)⁸² para desenvolver propostas visando o aperfeiçoamento da gestão das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” (ibid., p. 272), seguindo a declaração de uma “coordenação federativa e a integração das políticas públicas neste território” (ibid., p. 272)⁸³. Os trabalhos do GTI, estiveram associados a comparação das formas de gestão metropolitana no “cenário internacional” com levantamento e registro das modalidades, formatos colaborativos e arranjos institucionais *de sucesso* submetidos aos critérios das *boas práticas e ordem institucional*, para, a partir dessas experiências e resultados dos trabalhos definidos nos limites do direito e do planejamento, produzir diagnósticos, orientações e premissas para o CAF, com auxílios de outras *instituições de primeira linha*⁸⁴. Os prognósticos seguiam igualmente a proposição macroeconômica do governo federal da época, sustentada nos limites fiscais e administrativos de controle do superávit primário e do câmbio flutuante com regime político de metas inflacionárias, altas taxas de juros e garantias de pagamento do serviço da dívida e da emissão de papéis e títulos pela União. A coesão no entorno deste projeto foi empreendida mesmo com resultados desastrosos nos campos políticos e econômicos que, como apresenta Katz (2016), entre 2006 e 2013, compunha taxas de investimentos inferiores às médias históricas, com níveis entre 17% e 20% do PIB, e o

⁸² O artigo de Paula Ravanelli Losada (2010), encontra-se no livro “Governança das Metrôpoles: conceitos, experiências e perspectivas” organizado pelo professor da UFABC e consultor de planejamento, Jeröen Klink. Este livro, está entre os trabalhos subsidiados pela Caixa Econômica e pelo Governo Federal para a difusão da governança e do pacto interfederativo.

⁸³ O GTI foi composto “com igual número de representantes de cada ente da federação” (LOSADA, 2010, p. 278). Por parte do governo federal “participação representantes do Ministério das Cidades, do Ministério Extraordinário de Assuntos Estratégicos, do Ministério da Integração Nacional e da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República” (ibid., p. 278), representando os governos estaduais “foram indicados três representantes do Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas e um representante do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento (CONSEPLAN)” (ibid., p. 278) e, enfim, os municípios foram representados pela “Associação Brasileira de Municípios (ABM); a Confederação Nacional de Municípios (CNM); e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), esta com dois representantes, tendo em vista o perfil que é justamente o de representar os municípios capitais ou inseridos em regiões metropolitanas” (ibid., p. 278). O GTI foi responsável pela elaboração de diagnóstico para os problemas metropolitanos, tal tarefa contou com a participação “dos professores Luiz Cezar de Queiroz Ribeiro e Sol Garson, do Observatório das Metrôpoles, e a Dra. Maria Luisa G. Castelo Branco, coordenadora [do] IBGE-DGC, entre outros” (ibid., p. 278), os últimos participaram ou contribuíram na elaboração do PL n.º 3.460/04 e nos debates da CDUI, no caso específico da trajetória dos últimos no GTI esteve associada a comparação das formas de gestão metropolitana no “cenário internacional”, debate difundido no meio acadêmico e institucional da época.

⁸⁴ O GTI foi responsável pela elaboração de um diagnóstico para os problemas metropolitanos, para tal tarefa contou com a participação “dos professores Luiz Cezar de Queiroz Ribeiro e Sol Garson, do Observatório das Metrôpoles, e a Dra. Maria Luisa G. Castelo Branco, coordenadora [do] IBGE-DGC, entre outros” (ibid., p. 278), cabe destacar que os últimos participaram ou representaram suas instituições nas audiências que antecederam a aprovação do PL n.º 3.460/04 realizadas pelo CDUI.

comprometimento do governo com os ajustes fiscais para o pagamento da dívida, consumindo de 40% a 45% de toda a arrecadação. Mas, o que importava naquele momento era a governabilidade como sinônimo de controle do orçamento e da arrecadação em todas as esferas da administração pública⁸⁵. Este arranjo configurou, de acordo com Losada (2010), um modelo solidificado de “certa autonomia financeira, da capacidade administrativa e gerencial dos entes federados e, sobretudo de uma maior efetividade dos instrumentos de coordenação e cooperação federativos” (LOSADA, 2010, p. 272) com articulação entre poderes executivo e legislativo e de outras instituições para a aprovação do projeto.

Em segundo lugar, pela mobilização de recursos federais destinados às *instituições de primeira linha* com o propósito de promover pesquisas voltadas às metrópoles, mobilizando objetiva e subjetivamente trabalhos de acordo com determinada perspectiva do *pacto metropolitano*. Como relata Maricato (2012), desde 2006, a Secretaria Executiva do Governo Federal, em consonância aos trabalhos e indicadores do Ministério de Desenvolvimento Regional, disponibilizou recursos para o IBGE, o IPEA, a UFPE, UNICAMP e o Observatório das Metrópoles com o propósito de amparar projetos na esfera do planejamento territorial e urbano com enfoque regional, microrregional e intraurbano para delimitar a abrangência econômica, política e os arranjos federativos das metrópoles. Aliás, entre as tarefas também se encontravam a proposição de uma classificação ou tipologia urbana, para além da hierarquia urbana, a verificação “das metrópoles brasileiras definidas por lei estadual em comparação com aquelas definidas por critérios técnicos de continuidade orgânica” (MARICATO, 2012, p. 48) produzindo “metodologia para mapear os pontos de vulnerabilidade concentradores de problemas sociais nas metrópoles que deveriam merecer atenção dos governos federal, estaduais, metropolitanos e municipais” (ibid., p. 48) e, por fim, a promoção de estudos das finanças municipais para, assim, “caracterizar sua dependência em relação às transferências de recursos de outras esferas de governo e debater as possibilidades e graus de autonomia

⁸⁵ Segundo Losada (2010), os trabalhos do GTI chegaram as seguintes conclusões para implantação do pacto federativo: “• A articulação e cooperação entre os entes deve ser incentivada, por meio de soluções pactuadas e arranjos formais de gestão; • As unidades regionais necessitam da atuação conjunta dos diversos entes da Federação, inclusive da União; • O modelo de gestão deve ser flexível e incorporar princípios de planejamento participativo e de gestão compartilhada e pactuada entre estados e municípios, com o apoio da União; • A União deve estabelecer as diretrizes para a formação de RM, AU, e MR por meio da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; • Deve-se estimular o diálogo entre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional” (LOSADA, 2010, p. 280). Com a aprovação do EM, seria ainda necessário: “• Formulação de plano de longo prazo do território nacional e de sua integração com a América do Sul, no nível da União, que oriente de forma indicativa de carteira de investimento do setor público nos três níveis da federação e do setor privado; • Criação de Planos de Desenvolvimento, de longo prazo, no nível local, que traduzam o planejamento das RMs e aglomerações urbanas alargadas envolvendo a rede de cidades complementar e região polarizada a solução das cidades não se dá unicamente nos limites do intraurbano; • Formulação de uma Carteira de Investimentos convergente com o Plano de Desenvolvimento Local – União, estados e municípios; • Repensar o desenho urbanístico e a mobilidade para criar coesão social e unidade territorial entre a região metropolitana e rede de cidades; • Rediscussão do desenho federativo, encorajado a cooperação e favorecendo o princípio da corresponsabilidade” (ibid., p. 280-1).

financeira” (ibid., p. 48-49), principalmente para o uso do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) como forma preponderante de política fiscal. Na mesma direção, o Ministério das Cidades promoveu “Programas de Capacitação, Informações e Pesquisa sobre e para as Cidades que dependiam de parcerias, então iniciadas, com universidades, Ministério da Educação, Ministério da Ciência e Tecnologia, Inpe, IBGE, Anpur, entre outras instituições” (ibid., p. 49).

Ou seja, este trabalho transbordou para uma série de órgãos, entidades, agências, universidades e outras tantas instituições distintas, pois seus executores atuaram, simultaneamente, como profissionais ligados as dinâmicas dos projetos do Estado, e como consultores, técnicos e intelectuais com repercussão em universidades públicas e privadas⁸⁶. Em suma, as prerrogativas do *pacto metropolitano* foram transferidas para outras instituições por meio de subsídios direcionados às pesquisas orientadas para determinado fim e com prerrogativas na mobilização de consciências que envolveria mudanças na “cultura, na vontade política, na sensibilidade, na mentalidade”, na coesão e cooperação social, e, sobretudo, no consenso a respeito das metrópoles, sendo institucionalizado no EM, como veremos a seguir.

1.2.2 A institucionalização da governança interfederativa

Assim que aprovado e instituído o EM, em 2015, ações foram tomadas para que diferentes instituições assumissem os compromissos presentes nos seus termos. Não se trata apenas de um alinhamento em direção à visão jurídica de mundo, mas da aplicação de medidas de caráter político e ideológico que vislumbraram contrarreformas na gestão pública, intensificando medidas neoliberais ou atuando sem rupturas em suas estruturas, e a criação de

⁸⁶ Um dos primeiros trabalhos ao tratar deste tema no Brasil foi organizado por Luiz C. de Q. Ribeiro (2004b) e intitulado “Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito”. Ribeiro participou como representante do Observatório das Metrôpoles nas audiências prévias a aprovação do PL 3.460/04 para discutir o “A questão metropolitana no Brasil”. O livro “Metrôpoles”, segundo o seu organizador, propunha a coesão, a cooperação e o consenso social através da leitura técnica e abstergida de ideologia, mas baseada na literatura acadêmica e das agências internacionais visando a unificação “via mercado ou via arranjos institucionais e políticos que aglutinem mercado, Estado e sociedade” (RIBEIRO, 2004b, p. 21) como modernização necessária para adaptação à globalização e as mudanças das lutas sociais (por direitos, de caráter identitário, com enfoque nas ONGs) que teria minado a “velha” luta de classes (oposição capital e trabalho). Conforme indica o seu organizador, este material associava uma rede de pesquisa com as seguintes instituições: Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Centro de Recursos Humanos da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Centro Federal de Educação Tecnológica de Goiás, Departamentos de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá (UEM), Departamento de Trabalhos e Políticas Setoriais da Universidade Federal do Pará (UFPA), Departamento de Ciências Geográficas, de Arquitetura e Urbanismo e de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo (FAU/USP), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará, Fundação de Economia Estatística Segfried Emanuel Heuser e Secretaria de Coordenação de Planejamento do Rio Grande do Sul (UFRS), Grupo de Estudos e Pesquisas Urbanas e Regionais do Centro-Oeste, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e Universidade Federal do Rio Grande do Sul, IPPUR/UFRJ, Instituto de Relações de Trabalho da PUC de Minas Gerais, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, Laboratório de Computação Gráfica Aplicada à Arquitetura da Universidade Federal da Bahia, Núcleo de Estudos e Pesquisas Urbanas da Região Metropolitana de Belo Horizonte da PUC de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Planejamento de Prefeitura de Goiânia, Universidade Católica de Goiás, Universidade Estadual do Norte Fluminense e Universidade Federal de Goiás. Além dessas instituições, como nos agradecimentos do livro, as pesquisas foram apoiadas pelo IPPUR/UFRJ, pelo IBGE e Programa de Núcleos de Excelência (PRONEX/FINEP) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) e da Fundação Ford.

instrumentos jurídicos que desobstruíssem canais de internalização de capital sobreacumulado nas esferas do planejamento, dos serviços públicos e da reprodução dos espaços das metrópoles. Fundamentou o uso desses instrumentos ações já em marcha, como medidas fiscais de estabilização monetária e de estímulo ao emprego, a produção de infraestrutura com parceria com capitais privados e os compromissos com a produtividade urbana na qualidade de políticas anticíclicas, com atuação pactuada de setores dominantes do capital e com instituições tidas como de *primeira linha* nacionais e internacionais, sendo as metrópoles potenciais frentes de absorção de investimentos conforme infraestrutura e serviços públicos disponíveis, concentração de atividades, funções, bens, serviços e trabalho e a centralização de capital com capacidade gerenciamento de cadeias de valor territorialmente dispersas, tudo em nome da estabilidade administrativa e político-econômica de cunho neoliberal.

Tais medidas igualmente vislumbraram produzir consensos ideológicos e políticos da necessidade de reformas institucionais tendentes a uma coesão social para, com verniz de conhecimento e resolução científica, técnica e jurídica, conduzirem as reflexões sobre as metrópoles a partir de certo tipo de planejamento submetido a um pacto federativo. A concepção de pacto federativo desonera a esfera federal e seu orçamento na aplicação e execução de um conjunto de medidas e planos que deem continuidade a projetos de infraestrutura e oferta de serviços públicos nas regiões metropolitanas, assumindo o papel de instância exclusivamente reguladora. Neste conjunto de rearticulações institucionais, as prerrogativas de um consenso passam a integrar, para a tarefa de regulamentação e gestão dos espaços das metrópoles, adaptações nos municípios e estados em contato direto com agências internacionais e a iniciativa privada, efetivando um projeto, como foi anunciado por seus idealizadores, suprapartidário, supraterritorial e suprapatrimonialista. As esferas e instituições do governo federal foram decisivas para a difusão do “novo estatuto” como modelo de gestão e planejamento das metrópoles, não somente no sentido do *pacto federativo*, mas na já internalizada “nova cultura” do planejamento com base em seus termos, diretrizes, orientações e prognósticos com arranjos políticos, administrativos e institucionais específicos voltados à gestão do espaço urbano em escala regional e metropolitana, bem como para uma concepção de metrópole, região metropolitana e aglomerações urbanas construída ao longo de anos de subsídios à pesquisa, convênios, contratos e troca de experiências com instituições nacionais e internacionais ou, conforme jargão do BM (2015b), “instituições de primeira linha”.

Conforme relatado em mensagem ao Congresso, na forma de balanço e perspectiva de novos trabalhos da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano em parceria com a UN-Habitat, a partir da aprovação do EM as instituições federais tornavam-se responsáveis pelas

ações contínuas de assistência técnica e capacitação para o fortalecimento institucional dos Municípios e instâncias metropolitanas com vistas à implementação de instrumentos e estratégias de planejamento e gestão voltada para a redução de desigualdades sociais, por meio de apoio tanto na elaboração e revisão de Planos Diretores e Metropolitanos quanto na implementação de instrumentos tributários, financeiros, jurídicos e políticos para a consolidação da cultura do planejamento e da gestão urbana democrática e participativa (BRASIL, 2016, p. 356).

Embora o rigor da “assistência técnica”, o princípio último do “fortalecimento institucional” promovido pelas instâncias do governo federal em conjunto a outras instituições para aplicação de medidas e perspectivas a serem seguidas nas esferas municipais e estaduais foi a oferta e generalização de capacitações objetivando a “consolidação da cultura do planejamento e da gestão democrática e participativa” das metrópoles baseadas em critérios previstos pelo novo estatuto, conferindo a tal cultura contributos e incentivos necessários à “implementação de instrumentos tributários, financeiros, jurídicos e político”, principalmente do ponto de vista da concepção das metrópoles, do conhecimento e interpretação sob determinada inclinação dos mecanismos e instrumentos urbanísticos disponíveis e de critérios de aplicação da gestão nas esferas e instituições estatais.

A produção de uma “cultura do planejamento” resultou e foi lastreada em subsídios à pesquisas e análises da “questão metropolitana no Brasil” com parcerias nacionais e internacionais. Nos exemplos já citados, os governos estaduais de Pernambuco e Minas Gerais firmaram contratos, mediante empréstimos e assistência técnica do BM⁸⁷, com a *Cities Alliance* para as primeiras experiências de administração compartilhada, respectivamente das RMs de Recife e Belo Horizonte, já o governo federal financiou e encomendou trabalhos a instituições como o IBGE, o IPEA, o Observatório das Metrópoles e universidades públicas, e firmou parcerias com a UN-Habitat. Em outras palavras, as prerrogativas das experiências e *boas práticas* urbanas de sucesso e o *pacto federativo* foram institucionalizadas no novo estatuto que, conforme anunciado em seu artigo 1º, passa ter como principal função a promoção dessas prerrogativas a partir da *governança interfederativa*⁸⁸, mais precisamente nos campos do

⁸⁷ O BM e o FMI são órgãos especiais do sistema da Nações Unidas, apesar das diferenças no funcionamento das estruturas de comando, os primeiros internalizam políticas e medidas adotadas pela ONU e, também, orientam concepções, análises e trabalhos da ONU e de seus outros organismos (BROWNE, 2006). Os preceitos dessas instituições são amparados nos moldes da sociologia estadunidense, na ciência política de cunho liberal e nos seus modelos de administração pública e estratégias de gestão, por isso, essas instituições utilizam os mesmos termos e resoluções econômicas e políticas alinhando-se ideologicamente na produção de consensos em seus países membros e mutuários (COGGIOLA, 2002 e PEREIRA, 2010).

⁸⁸ Uma das características decisivas da governança interfederativa presente no EM é a identificação das metrópoles como unidades de custo que autorizam a captação de investimentos privados para a oferta de infraestrutura e serviços. Outro aspecto importante vem a ser a ausência de um fundo federal para as metrópoles, sendo os fundos de responsabilidade dos governos municipais e estaduais. Cabe destacar que os únicos tópicos vetados durante a aprovação do EM, pela então presidente da república, Dilma Rousseff, foram os arts. 17º e 18º da seção sobre II intitulado “Do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado” localizada no capítulo V a respeito “Da atuação da União” que mobilizaria um fundo nacional para gestão das regiões metropolitanas. Porém, os arts. 13º, 14º, 15º, 16º e 16º-A que integram a seção I intitulado “Do apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado”, já constava que o governo federal apoiaria as iniciativas dos estados e municípios na implementação da governança interfederativa, mas seu papel seria de: (1) como consta ao art. 13, de regulamentação,

planejamento metropolitano e do desenvolvimento urbano em escala nacional⁸⁹.

O alinhamento político e ideológico da institucionalização do EM com as *boas práticas* de experiências de produtividade urbana e metropolitana foi rapidamente reconhecido pelo BM, logo após a sua aprovação, com relatório específico para tratar e enaltecer a “Governança Metropolitana no Brasil: Subsídios para a construção de uma Agenda e de uma Estratégia” (BM, 2015a) com análise de experiências, com conjecturas e prognósticos para as melhores formas e arranjos de governo cooperativo, voluntário e pactuado, bem como todos os principais expedientes da trajetória jurídica brasileiras, mais precisamente do direito urbanísticos, que definiu o EM⁹⁰. Mas, a principal atenção do relatório está na promoção de uma “cultura do planejamento e da gestão democrática” voltada preferencialmente “aos formuladores de políticas públicas e acadêmicos interessados no tema da governança metropolitana em geral e no caso brasileiro em particular” (BM, 2015a, p. 25). Com isso, a governança é definida e oferecida, simultaneamente, como ferramenta político-administrativa e concepção ideológica direcionadas à um conjunto de práticas já incorporadas ou internalizadas em outros países⁹¹.

fiscalização e estabelecimento de diretrizes e objetivos “do plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e o limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais” (BRASIL, 2015b); (2) conforme § 2º do art. 14, “o apoio da União para a elaboração e a revisão do plano de desenvolvimento urbano integrado” (ibid.) até a aprovação do mesmo por lei estadual, sem a necessidade de permanente acompanhamento; (3) conforme § 3º do art. 14, quando a União participar de consórcios públicos para a elaboração de funções públicas de interesse comum (FPICs), estes apresentarão “regulamento e requisitos adicionais” (ibid.) dado o seu caráter excepcional; (4) segundo art. 16, o governo federal “manterá ações voltadas à integração entre cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países, em relação à mobilidade urbana /.../ e a outras políticas públicas afetadas ao desenvolvimento urbano” (ibid.); e, como versa o art. 16-A, promover “a instituição de um sistema nacional de informações urbanas e metropolitanas, observadas as diretrizes do plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pela leis orçamentárias anuais” (ibid.) ainda no sentido da regulamentação e controle, mas sem o compromisso de ofertar serviços públicos e infraestrutura. Segundo os artigos mencionados, o EM impossibilita uma forma de recentralização no governo federal de medidas e políticas urbanas em oposição à descentralização, assim, não se pode analisar tais transformações políticas a partir do dualismo entre centralização e descentralização.

⁸⁹ O EM se estende às aglomerações urbanas, metrópoles, regiões e áreas metropolitanas instituídas em escala nacional mediante, segundo seu art. 11º, “lei estadual que instituir o plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana [que] deverá ser revista, pelo menos, a cada 10 (dez) anos” (BRASIL, 2015b). Segundo o art. 2º deste estatuto, respectivamente nos incisos I, IV, V, VII e VIII, as aglomerações urbanas correspondem as unidades territoriais “urbana[s] constituída[s] pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada[s] por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas” (ibid.); metrópoles são espaços urbanos “com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE” (ibid.); região metropolitana vem a ser a “unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (ibid.); e área metropolitana representa a “expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e indústrias com a presença de deslocamentos pendulares no território” (ibid.)

⁹⁰ Antes da aprovação do EM, desde 2013, o BM vem trocando experiências com os Governos do Estado de São Paulo, Pernambuco e Minas Gerais, EMPLASA e CIGABC, para o aprimoramento da governança metropolitana no Brasil e a promoção de balanços fiscais e financeiros do desenvolvimento urbano. Alessandra Campanaro, como representante do BM visitou o CIGABC, sendo acompanhada pelo presidente do Conselho Consultivo do Consórcio e professor da Universidade Federal do ABC (UFABC), Jeröen Klink, pelo Secretário Executivo do Consórcio, Luís Paulo Bresciani, e pela técnica em Planejamento Urbano, Gestão de Risco e Projetos, Sandra Teixeira Malvese. Mais tarde, Jeröen Klink foi consultor do relatório do BM (2015a) sobre governança metropolitana no Brasil. Ver: <https://consorcioabc.sp.gov.br/noticia/2027/centro-de-formacao-regional-em-seguranca-urbana>, acessado em: 02/12/2014.

⁹¹ Desde os anos 1990, o BM internalizou nos países mutuários ideologias ligadas a reformas políticas propícias a produtividade urbana, designando em seus empréstimos subsídios e, em contrapartida, a obrigatoriedade de ajustes das administrações públicas. Em relação a gestão pública, a série de ajustes voltados ao urbano tinha como princípio fazer com que os governos passassem “de provedores diretos de serviços e infraestrutura urbanos /.../ [para] ‘habilitadores’, que criariam um meio

No caso brasileiro, segundo relatório do BM (2015a), uma série de adaptações das políticas públicas aos preceitos da governança se encontrava em fase avançada, porém, o EM lhe dava segurança e forças jurídica com medidas de intervenções permanentes e de longo prazo nas diferentes instâncias de tomada de decisão do poder público e outras instituições, e, com isso, emergia como componente necessário para a construção de certo tipo de planejamento, pois

(i) define princípios e diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas; (ii) incentiva a colaboração e a instituição de parcerias para a gestão compartilhada e a governança nos vários níveis de governo, através de instrumentos existentes (tais como Parcerias Público-Privadas – PPPs, Consórcios, Operações Urbanas, Acordos de Cooperação, Contratos de Concessão, etc.); (iii) define arranjos para a governança metropolitana (ou governança interfederativa); e (iv) confere aos estados, através de leis regulatórias complementares, a responsabilidade pelo detalhamento de tais arranjos (BM, 2015a, p. 18)⁹².

Nesta acepção, mediante empréstimos, participação e apoio técnico de agências internacionais, a aprovação do EM conferia às instituições ligadas ao planejamento metropolitano e territorial brasileiro as tarefas de:

(i) superação da fragmentação multidimensional das políticas públicas; (ii) focalizar a questão da autonomia financeira e política dos governos subnacionais a fim de concretizar uma articulação de políticas públicas; (iii) mudar da lógica de assistência às necessidades da população para a de identificação dos ativos locais para promover um crescimento endógeno; (iv) fortalecer a capacidade institucional na esfera subnacional e aumentar a participação da sociedade civil; e (v) aperfeiçoar o monitoramento e avaliação” (ibid., p. 24).

Nas palavras dos especialistas do BM (2015a), ao institucionalizar a *governança metropolitana*, o EM dava sequência e generalizava em escala nacional “outros tipos de acordos municipais, como os consórcios intermunicipais, que vêm sendo adotados cada vez mais para uma ampla gama de serviços” (ibid., p. 14), e o *associativismo voluntário* que segue as diretrizes “com o que tem acontecido em todo mundo” (ibid., 20), com processo avançado no Brasil, especialmente em “órgãos específicos criados para coordenar os serviços de transporte e infraestrutura, como no caso de São Paulo e Recife, terão um papel cada vez mais importante

financeiro normativo propício” (BM, 1995, p. 10) ou um marco regulatório adequado “para que as empresas privadas, as unidades familiares e os agrupamentos comunitário cumpram um papel cada vez mais importante na satisfação de suas próprias necessidades” (ibid., p. 10) através de arranjos políticos entre Estado, sociedade civil e capital voltado ao equilíbrio “produtivo e sustentável entre a autonomia local e o controle central” (ibid., p. 10). Os elementos que compõem essas reformas administrativas para diferentes esferas da gestão pública, não se limitando ao urbano, foram denominadas pelo BM de *governança* em relatório intitulado “*Governance and Development*” (BM, 1992), sendo incorporado, desde então, nos tópicos de seus empréstimos. Abordaremos a aplicação da governança ao urbano nos empréstimos do BM no próximo capítulo. Como resultado deste processo, ressalta Ferrari (2012a), a produtividade urbana implementada pelo BM impôs um “padrão estratégico [que] foi e tem sido seguido em quase todas as regiões metropolitanas do Brasil e do mundo: ABC paulista, Amsterdã, Barcelona, Bombaim, Nova Delhi, entre outras” (FERRARI, 2012a, p. 92), sendo a sua marca característica “projetos assessorados pelas organizações neogovernamentais que se debruçam sobre *governance* das cidades” (ibid., p. 93).

⁹² Segundo BM (2015a), o EM estipulava as seguintes funções aos três níveis de governo: o federal deveria estabelecer políticas públicas; os estados criam as RMs e ferramentas de desenvolvimento integrado; e, os municípios, devem submeter e articular “seus planos diretores e leis de uso e ocupação do solo com os planos integrados estaduais e metropolitanos [...] [com] autonomia e liberdade para escolher o tipo de arranjo metropolitano que lhes seja mais conveniente” (BM, 2015a, p. 18).

na urgente ampliação da infraestrutura e dos serviços” (ibid., p. 20-1). Tais exemplos, como modelos a serem perseguidos e aplicados em escala nacional, contaram com financiamento e acompanhamento técnico de projetos urbanos e contrarreformas na esfera da administração pública por parte da agência internacional. Assim, a função do BM seria de oferecer

diretrizes básicas para guiar o processo atual de revisão da legislação metropolitana e promover algum consenso em torno de questões como a relação entre as áreas metropolitanas e os governos locais, o financiamento dessas áreas e formas de melhorar a coordenação vertical, utilizando as regiões metropolitanas (RMs) como um instrumento eficaz (BM, 2015a, p. 25).

Além de internalizar a governança como resolução dos problemas urbanos, o EM abria flanco para a uma *nova agenda e estratégia política* de inserção econômica consensual e pactuada de áreas das metrópoles com vocação regional de destaque e maior dinamismo do mercado (sic!), promovendo frentes de investimentos ordenados com possibilidade de equilíbrio e equidade do desenvolvimento segundo fatores de produtividade urbana, estímulo e regulamentação do Estado, aprovação de entidades reconhecidas da sociedade civil e empreendimento efetivo dos representantes do mercado.

A *governança interfederativa* ultrapassa os marcos regulatórios e alude os complexos sociais do qual pretende alterar, essencialmente no direcionamento do novo estatuto à produção de pactos na implementação de seus instrumentos urbanísticos com contínuas capacitações e assistências técnicas aos “formuladores de políticas públicas e acadêmicos” alinhados ideológica e politicamente aos marcos de reformas comuns as estratégias das *instituições de primeira linha* – nacionais e internacionais – para ampliar consensos sobre os “instrumentos eficazes” mobilizados e promovidos pelo EM na qualidade de única alternativa possível para a gestão das metrópoles, generalizando em termos escalares a aceitação desses instrumentos, incorporando-os aos já presentes, mas selecionando as *boas práticas* em critérios e diretrizes básicas de eficiências e eficácia da administração pública, e, não menos importante, removendo os resíduos e obstáculos da estrutura estatal até então em vigor, dos imbróglis da concepção de planejamento e de urbano, renovando-os a partir de certas premissas ou modos de pensar institucionalizados no novo estatuto.

Para identificar os lineamentos ideológicos e políticos da institucionalização da governança interfederativa é preciso uma primeira aproximação desta concepção como instrumento político e administrativo, igualmente se torna necessário, para além dos ritos jurídicos e políticos apresentados acima, avançar sobre a *selva legal*, para usar uma expressão de Mészáros (2018)⁹³, da qual o EM faz parte e se sustenta. Isso não significa interpretar a lei

⁹³ Mészáros (2018) observa que, no curso da história, “um dos muitos aspectos problemáticos da lei foi – e mais do que nunca

como uma força autônoma da sociedade e/ou, em última instância, sua legitimidade diante de interesses comuns e universais representando o consenso entre classes sociais, grupos e instituições distintas, pelo contrário, como vimos, o EM tem um contexto e resulta de múltiplas determinações, mediações e nexos causais no interior e fora do campo do direito urbanístico, mobilizou consciências e foi encaminhado por instituições que cumprem papel político e econômico específico na divisão social do trabalho, em escala nacional e internacional. Partindo de toda a trajetória anterior, é possível verificar que a governança interfederativa foi construída, internalizada, adaptada à realidade brasileira e assentada em relações determinadas com vistas a um *pacto federativo* de gestão das metrópoles na qualidade de concepção acerca dos tipos de intervenção nas esferas do Estado e do planejamento, da situação das metrópoles e das resoluções que conferem ao mercado. Portanto, tais concepções estão ligadas a determinada posição de classe, papel decisivo na articulação de frentes que promovam o crescimento urbano e, não menos importante, ao esforço para criação de uma coesão e de um consenso social (e nacional) a respeito do tema. Assim, o EM e seus componentes revelam determinada concepção das intervenções que pretende mobilizar, em termos ideológicos e político, sendo, portanto, necessário identificar os componentes da governança interfederativa que sustentam o EM e articulam todas as suas demais resoluções, iniciemos pela compreensão da ideologia da governança interfederativa e metropolitana.

A conceituação de governança interfederativa é plural⁹⁴, sendo aplicável em situações distintas, independente das condições particulares e dos seus efeitos. Porém, de modo geral e como elemento comum a concepção de governança interfederativa expressa no EM, firma compromissos ideológicos e políticos com sucessivas adaptações e modernizações das esferas

permanece – a multiplicação sem fim de seus estatutos e determinações regulatórias” (MÉSZÁROS, 2018, p. 51) resultando, até os dias de hoje, numa “cada vez mais densa, selva legal na teoria do estado, completamente afinada com a existência do antagonismo da ordem societária e suas instituições políticas” (ibid., p. 51-2). Esse deslocamento e redução da teoria do Estado à esfera das leis e do direito “ajuda a tornar a modalidade da reprodução societária em termos jurídicos sempre mais complicados, muitas vezes em nome da produção de maior transparência” (ibid., p. 52), porém, essa situação construída historicamente, produz uma auto-explicação do mundo a partir do direito a ponto de “tornar a selva jurídica tão densa que deveria ser penetrada apenas por aqueles praticantes cuja área de trabalho, profissionalmente sacralizada e perseguida, é tornar essa selva mais densa” (ibid., p. 52). Hoje, esse processo ocorre em inúmeras teorias sociais que se deslocam para as explicações a partir e limitadas ao campo jurídico, interpretando a política e o direito como sendo campos neutros, autônomos e que se movimentam apenas nos seus termos. O que apresentamos acima, é o extremo oposto do automovimento da esfera jurídica, os componentes da lei que ora apresentamos e expomos, o EM, foram elaborados com determinado fim e com influência direta e indireta de inúmeras instituições com posições políticas definidas e com enorme poder material, econômico e financeiro. Por isso, nos arriscamos a fazer uma leitura da “densa selva legal” para nos referir aos seus componentes ideológico-político. Os excertos acima citados foram traduzidos livremente do texto original em inglês, esses seguem como extraídos: “one of the most problematical aspects of the law was – and more than ever remains – the endless multiplication of its statutes and regulatory determinations”; “an ever denser legal jungle in state theory, fully in tune with the existing antagonistic societal order and its political institutions”; “helped to render the modality of societal reproduction in political terms always more complicated, often in the name of producing greater transparency”; e “making the legal jungle so dense that it should be penetrable only by those practitioners in the field whose profession pursued and sanctified job is to make that jungle even denser. The Parliaments we know all over the world are an obvious proof for that”.

⁹⁴ No capítulo 3, ao tratarmos da internalização e adaptação da governança no Brasil, abordaremos os sentidos desta pluralidade.

e instituições estatais à viabilização econômica e financeira das metrópoles, entendendo-as como unidades de custo mensuráveis por “organização administrativa e /.../ sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas” (BRASIL, 2015b) sustentáveis em termos econômicos com prioridade no estabelecimento de “planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais” (ibid.), conforme consta respectivamente nos art. 5º inciso III e 7º inciso VI do EM que atribui os mecanismos políticos e administrativos de implementação da governança interfederativa por parte governos estaduais, todos eles submetidos e orientados de acordo com as determinações da lei de responsabilidade fiscal.

Dados esses elementos gerais, a governança interfederativa instituída no EM exige uma série de articulações à promoção de um consenso a respeito das intervenções urbanas na escala das metrópoles por intermédio, segundo consta no inciso IV do art. 2º do EM, de “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (ibid.) que passam a determinar a “execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão” (ibid.), conforme inciso IX do mesmo artigo⁹⁵. Para esse fim, conforme versa o art. 8º do EM, é indispensável a criação de uma instância executiva para gerir a unidade territorial urbana que compreende as metrópoles. Essa instância, segundo as atribuições e concepções presentes no EM e na governança interfederativa, possuiria caráter técnico e neutralidade do ponto de vista da coloração partidária e da gestão técnica ocupando papel de instituição supraterritorial, com poder executivo formado por representantes dos entes federados, com colegiado deliberativo formado por representantes da sociedade civil – por entidades reconhecidas jurídica e formalmente –, por um corpo técnico-consultivo definido por contratos e convênios, abrindo a possibilidade de tornar dispensáveis estruturas fixas de empresas públicas de planejamento e na oferta direta de serviços substituindo-as por parcerias com instituições nacionais e internacionais públicas e empresas privadas para o levantamento de dados e informações a respeito das metrópoles e a produção de documentos e planos estratégicos de desenvolvimento de caráter metropolitano, desde que capacitadas “tecnicamente” a tais funções, e, por fim, por um corpo institucional que forma o sistema de alocação de recursos e prestação de contas que seja integrado. Tal instância de tomada de decisão, torna-se a partir do EM responsável pela promoção de parâmetros e aplicação de “um sistema integrado e articulado” de planejamento distinto daquele até então desenvolvido às metrópoles nos ciclos políticos anteriores e de cunho

⁹⁵ Ver os arts. 7º e 7º-A do EM que tratam das diretrizes da governança interfederativa e do compartilhamento de funções entre estados e municípios, uma descrição destes artigos encontra-se no capítulo 3.

predominantemente moderno, podendo ser substituído por formas mais flexíveis de gestão do espaço, oferta de serviços e produção de infraestrutura⁹⁶.

As instâncias do planejamento são também reestruturadas do ponto de vista da administração pública conforme finalidade e compromisso com a captação de investimentos, fontes e recursos. Em outras palavras, o planejamento metropolitano previsto no EM é de novo tipo e está submetido a coordenação e aplicação dos instrumentos urbanísticos reinterpretados e alinhados pelas lentes ou a luz da governança, com igual impacto nas tomadas de decisão dos governos estaduais e nas instâncias responsáveis pela elaboração dos Planos Diretores das administrações municipais⁹⁷.

O EM ainda define que, à manutenção da unidade territorial que compreende a metrópole, faz-se necessário um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) como principal “ferramenta” ou mecanismo do conjunto de intervenções político-administrativas tendo impacto em municípios e estados, bem como nas esferas do planejamento de cada unidade metropolitana. Logo, as instituições e esferas do poder público associadas a unidade metropolitana devem se sujeitar aos arranjos da governança na elaboração do PDUI, sendo o último delineado, segundo inciso VI do art. 2º, na qualidade de “instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana” (BRASIL, 2015b), mobilizando e moldando as estratégias espaciais, intervenções e medidas a serem tomadas no campo do planejamento que, de acordo com § 1º do art. 12º, devem seguir:

- I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;
- II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana;
- III – as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;
- IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;
- V - a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do

⁹⁶ Ver art. 9º do EM que institui a necessidade de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), uma explicação pormenorizada desses instrumentos e da reestruturação do tipo de planejamento almejado para as metrópoles serão desenvolvidas nos capítulos 3, 4 e 5, sendo os dois últimos capítulos destinados à sua aplicação na RMS. Porém, é preciso mencionar que o primeiro Plano Metropolitano que servirá de base aos PDUIs no EM foi aquele implementado na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) com auxílio técnico e financeiro do BM (BRASIL et al., 2004). O intitulado Plano de Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da RMBH foi entregue ao governo estadual de Minas Gerais, em 2010, e aprovado em 2011. A elaboração de tal PDDI contou, sob coordenação do Prof. Dr. Roberto Mont-Mór da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com a participação de técnicos, intelectuais e especialistas da UFMG, da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG), da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e das secretarias das prefeituras municipais da unidade metropolitana e representantes de entidades reconhecidas da sociedade civil. Ver: http://www.rmbh.org.br/pddi/index1492.html?option=com_content&view=article&id=105&catid=4&Itemid=70&lang=pt-br, acessado em 15/01/2018.

⁹⁷ O § 3º do art. 10º define que nas “regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana” (BRASIL, 2015b).

patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; (Redação dada pela Lei no 13.683, de 2018)
VI - o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições e (Redação dada pela Lei no 13.683, de 2018);
VII - as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana (BRASIL, 2015b)⁹⁸.

A partir das atribuições e conceituações da governança interfederativa presentes no EM, há um reordenamento da legislação existente para a gestão urbana com prioridade em reformas ou reestruturações político-administrativas vistas à criação de uma estrutura de tomada de decisão em cada unidade metropolitana e a incorporação de certo tipo de planejamento, e, como resultado, de um plano estratégico específico que prioriza a “viabilização econômico-financeira e [de] gestão para o desenvolvimento territorial e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana”. Por isso, a acentuação dada no EM à institucionalização⁹⁹ das metrópoles pelos governos estaduais, mobilizando-os junto as gestões municipais no sentido da administração compartilhada das RMs e da reinterpretação dos componentes presentes na Constituição de 1988 e nos instrumentos urbanísticos criados a partir dela, como por exemplo as resoluções do Estatuto das Cidades (EC). Assim, as unidades urbanas e metropolitanas passam a ser lidas conforme as lentes e concepções ideológicas da modernização político-administrativas institucionalizada pela governança interfederativa.

A *governança interfederativa e metropolitana* também aglutina em si uma série de instrumentos urbanísticos o que amplia a escala de requalificação urbana e intervenções da produção do espaço em termos regionais e metropolitanos, não sendo unicamente uma alteração quantitativa da área de atuação das intervenções existentes, embora esse seja um importante aspecto da natureza e dimensão do novo estatuto, mas mobiliza alterações qualitativas no campo do planejamento e na relação política do poder executivo na escala dos municípios e estados, tal qual altera e pressupõem características específicas no encaminhamento prático das

⁹⁸ Dada a dimensão consensual da sociedade civil na aplicação do EM este ainda prevê, quanto aos seus instrumentos, a fiscalização do PDUI mediante, segundo § 2º do art. 12º: “I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e III – o acompanhamento pelo Ministério Público” (BRASIL, 2015b). Aliás, constando, como resolução dos parágrafos § 3º e 4º do mesmo artigo, com ampla divulgação nos municípios que integram a unidade territorial metropolitana e a realização de audiências públicas segundo critérios da instância instituída para a gestão da metrópole. Embora todos esses mecanismos de “gestão participativa”, os instrumentos do EM já foram definidos de antemão, assim como toda a estrutura de comando e tomadas de decisão, sendo a “participação” alegórica.

⁹⁹ O capítulo II do EM versa sobre a institucionalização de RMs e aglomerações urbanas, assim, consta no art. 3º que os “Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 2015b), complementa o art. 4º que a “instituição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que envolva Municípios pertencentes a mais de um Estado será formalizada mediante a aprovação de leis complementares pelas assembleias legislativas de cada um dos Estados envolvidos” (ibid.), sendo definidos, como indica o art. 5º: “I – os Municípios que integram a unidade territorial urbana; II – os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana; III – a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; e IV – os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum” (ibid.).

esferas do Estado para a execução de FPICs¹⁰⁰. Apesar da aplicação deste instrumento urbanístico tenha sido realizada anteriormente, o EM encadeia as FPICs na complexa selva legal e lhe dá acabamento político, jurídico e ideológico¹⁰¹. A governança interfederativa anuncia uma forma específica e diferenciada de gestão de serviços coletivos e da produção de infraestrutura favorecendo medidas essencialmente flexíveis na possibilidade de interpenetração na esfera do planejamento e da tomada de decisão de empresas privadas e capitais individuais para a sua execução, caracterizando deste modo as FPICs.

Isso fica mais evidente quando nos aproximamos das resoluções presentes no art. 9º do EM que afirma ser indispensável à execução das FPICs a criação de fundos públicos com parcerias diversas, OUCs de caráter interfederativo e de dimensão metropolitana, zonas de intervenção compartilhada dos instrumentos urbanísticos presentes no EC para captação de investimentos, consórcios públicos que preveem convênios de cooperação técnica com possibilidade de implementação de projetos de agências privadas nacionais e internacionais e contratos de gestão com a iniciativa privada, compensação de serviços prestados com prioridade àqueles de caráter ambiental e, não menos importante, parcerias público-privadas de dimensão metropolitana e articulação interfederativa¹⁰².

Essas medidas, ao invés de promoverem intervenções priorizando a universalização de serviços públicos na escala das metrópoles (saneamento, habitação, transporte, etc.), e a mitigação de efeitos dos problemas estruturais provenientes das desigualdades socioeconômicas e espaciais, por um lado, desenham arranjos público-privados que designam para a administração pública a eficiência e eficácia dos mecanismos de mercado, desonerando os entes federados em relação a oferta permanente de serviços e infraestrutura. Por outro lado, ao identificar as FPICs na qualidade de políticas públicas setorializadas e destinadas aos arranjos

¹⁰⁰ O EM não difere das demais legislações ao ser justificado pelos incisos e artigos da Constituição Federal (CF), isso decorre do fato de estar nos limites do campo do direito e, portanto, deve referir-se aos parâmetros legais disponíveis que autorizam a sua realização. O EM é justificado pelos incisos XX do art. 21, XI do art. 23, I do art. 24, § 3º do art. 25 e, integralmente, pelo art. 182 da CF. Porém, o EM, igualmente, mobiliza e a ele é autorizado a utilização dos instrumentos urbanísticos existentes, desde que corresponda maior flexibilidade na aplicação de seus preceitos, assim aglutinando as LFs nº.: 10.257/01 ou o EC, nº.: 11.107/05 referentes aos Consórcios Públicos e as FPIC, e nº.: 11.445/2012 que regula políticas públicas de mobilidade urbana ou, segundo consta no artigo 2º do EM, nas “normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade –, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal” (BRASIL, 2015a). Diferentes de uma referência geral, o EM altera a escala dos instrumentos urbanísticos presentes nas legislações indicadas, possibilitando sua aplicação para além dos limites jurídicos, institucionais e administrativos dos municípios, contribuindo para que governos estaduais possam atuar de modo combinado aos municípios que compõem as unidades metropolitanas (RMs, aglomerações urbanas, microrregiões metropolitanas, etc.), alinhando instrumentos, reformas no interior da gestão públicas e transformações espaciais nas metrópoles. Veremos o efeito deste aspecto aglutinador da governança interfederativa nos capítulos 3, 4 e 5, nos dois últimos em relação a sua efetiva aplicação a partir da elaboração do PDUI da RMSP.

¹⁰¹ Vide a Lei de Consórcios Públicos, LF nº.: 11.107/05, que autoriza a articulação entre municípios e governos estaduais para aplicação de “objetivos de interesse comum”. Porém, no EM toda construção da governança interfederativas pressupõe a aplicação de FPICs, mobilizando os instrumentos para reforçar esse aspecto da política pública em intervenções metropolitanas.

¹⁰² No capítulo 3, esses itens serão retomados para mostrar o caráter liberalizante das esferas do Estado ao adotarem essas medidas, bem como a potencial fragmentação das intervenções nas metrópoles, o que contraria a coesão social e espacial da qual a governança interfederativa e metropolitana se propõem realizar.

e consórcios que englobam Estado, sociedade civil e mercado, submete os serviços e a produção de infraestrutura a captação de investimentos, retorno financeiro e medidas de produtividade urbana, ampliando, potencialmente, as desigualdades no interior das metrópoles, podendo igualmente ter impacto regional e ser determinante na desigualdade ordenada de tomadas de decisão e direcionamento de investimentos dos governos estaduais em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas a partir das resoluções do EM.

Como as FPICs pressupõem a responsabilidade compartilhada de estados, municípios, sociedade civil e mercado, os demais mecanismos do planejamento são mobilizados (desde e) para estabelecer uma hierarquia de prioridades com projetos estratégicos e setoriais que selecionam investimentos conforme potencial retorno econômico e viabilidade financeira, sem o compromisso de manutenção e continuidade das políticas públicas ligadas a tais funções. Assim, em termos espaciais, são ordenados e estipulados, como consta no § 1^a art. 12^o, o macrozoneamento das metrópoles, a regularização fundiária, os limites e restrições à urbanização com contrapartida financeira para serviços de caráter ambiental, e as articulações intersetoriais e interfederativas de parcelamento, uso e ocupação de solo. No mesmo diapasão, consórcios, convênios, contratos de gestão e OUCs propiciam a internalização de investimentos privados em serviços públicos e na produção de infraestrutura. Segundo a concepção da governança interfederativa institucionalizada no EM, não são somente as atribuições e instâncias do Estado, no nível do planejamento e nas escalas municipal e estadual, que são sumariamente alteradas, mas a forma de lidar com a oferta de serviços públicos e infraestrutura.

As prerrogativas das FPICs, sujeitas a dimensão ideológica, política e objetiva da governança interfederativa institucionalizada, ressaltam a lógica da oferta de serviços públicos e infraestrutura no Brasil que, segundo Fontes, foi limitadora e seletiva social e historicamente, i.e., a “universalização de serviços públicos direcionados aos setores populares (como a saúde, educação, transporte ou a previdência) jamais chegou a ser completa” (FONTES, 2010, p. 244), e mesmo com a “possibilidade legal de universalização, foi limitada pelo número de servidores e pelos escassos recursos direcionados para essas áreas” (ibid., p. 244), sendo os serviços públicos e a infraestrutura hierárquica e seletivamente produzidos e distribuídos, em termos das classes que a eles têm acesso com gradações variadas na qualidade de suas funções¹⁰³. A institucionalização da governança interfederativa abre a possibilidade para que contratos sejam

¹⁰³ No Brasil é possível verificar uma coexistência na distribuição dos serviços e da infraestrutura, ou nas palavras de Fontes (2010), em setores de “ponta do funcionalismo, altamente qualificados (geralmente da área econômica, alcunhados de tecnoburocratas, mas também em diversos períodos eram as próprias universidades que ocupavam uma posição medianamente superior) convivem com setores mal remunerados, malformados e desprestigiados. Coexistem setores controlados por paternalismos e clientelismos com outros extremamente dinâmicos, organizados através de métodos competitivos e meritocráticos e destinados a atender seletivamente setores dominantes” (FONTES, 2010, p. 244).

internalizados e transfiram a área de planejamento, conforme tomadas de decisão políticas anteriormente definidas para empresas e *instituições de primeira linha* com grupos de trabalho interdisciplinares e resultados por mérito e desempenho, incluindo as consultorias privadas.

Isso posto, implícito ao EM, estão medidas de rearticulação política de um momento histórico e de uma sucessão de intervenções e transformações urbanas operadas na esfera do Estado que, como vimos, desde os anos 1990, internalizam experiências cuja evolução jurídica e político-institucional do campo do “direito urbanístico”, da gestão pública e do planejamento urbano e territorial são expressão e podem ser identificadas no novo estatuto. Da mesma forma, podemos concluir, primeiro, que o EM se efetiva na qualidade de síntese política que dá novos atributos aos instrumentos urbanísticos existentes, aglutinando-os; estabelece princípios e qualidades ao planejamento metropolitano retirando do isolamento práticas e experiências até então limitadas as esferas municipais e, concebe mecanismos e instância administrativa para a gestão das unidades metropolitanas em escala nacional com designação própria de arranjos políticos entre estados e municípios. Em segundo lugar, o EM ao institucionalizar a governança interfederativa como instrumento político e jurídico, também se efetiva como ideologia, pois incuti certa tomada de consciência em relação à problemática urbana e das metrópoles, mas estabelece a perspectiva para a resolução das contradições que a envolve, sobretudo nos limites da atuação institucional e com o apelo à penetração do capital na esfera estatal.

Ambos revelam, em termos práticos, certa conduta política de caráter e perspectiva neoliberal que se encobre na sombra de um pretense controle técnico por parte do Estado das contradições vinculadas a urbanização contemporânea, mas não nega o convite, supostamente sob controle de marcos regulatórios para a penetração do capital privado (e superacumulado) nas esferas estatais, reproduzindo a já conhecida fórmula, segundo abordou Chasin (1989) ao tratar das mudanças estruturais do capitalismo com a mundialização e a ideologia neoliberal em seus contornos originários, de um “*estado mínimo* na economia [que] é simetria de *capital máximo* no estado [grifos do autor]” (CHASIN, 1989, p. 26) e que, para continuar operando a sua reprodução e acumulação, é “impulsionado, enquanto capital superproduzido, a invadir sem limites todos os espaços, inclusive os da própria esfera estatal, sem a qual, por outro lado, em aparente contradição, é incapaz de realizar suas façanhas” (ibid., p. 25-6).

Outras mediações são necessárias para compreensão da potência objetiva desta ideologia na mobilização de consciências para entender a institucionalização da governança interfederativa metropolitana no Brasil como uma parte/episódio de ajustes políticos e ideológicos em andamento, como ocorreu em outros países periféricos, e como resultado de estratégias em escala internacional e com intervenções ordenadas. Para tanto, no próximo

capítulo, perseguiremos a moderna concepção de governança a partir de sua reformulação e difusão político-ideológica que ganhou alcance e força objetiva em escala internacional e, junto a uma concepção de gestão urbana, foi sendo incorporado em diferentes países, tendo entre seus “laboratórios” a América Latina e o Brasil, por meio de intervenções e ajustes promovidos por agências internacionais, com especial atenção, arcabouço intelectual, material e monetário do BM. Neste sentido, como veremos no próximo capítulo, a “experiência brasileira” de governança metropolitana, igualmente, ganhou relevância como modelo internacional reconhecido, aprovado e estimulado pelo BM.

2. A governança como prática urbana: da reestruturação técnico-produtiva ao ajuste político-institucional do capital

.../ quem iria dominar os homens senão aqueles que dominam suas consciências e detêm o seu pão em suas mãos? .../ nós os persuadiremos de que eles só se tornarão livres quando nos cederem sua liberdade e se colocarem sob nossa sujeição (DOSTOIÉVSKI, 2012, p. 357)¹⁰⁴.

.../ Uma ofensiva do capital na luta de classes promoveu intervenções políticas e ideológicas que reorientaram – e reorientam – a administração dos Estados, vitalizaram instituições paragovernamentais e elaboraram teorias sociopsicologizantes que contêm princípios a serem interiorizados pelos indivíduos, principalmente, mas não somente, nos países periféricos (FERRARI, 2012, p. 67).

Acompanhada das reestruturações produtivas dos países periféricos¹⁰⁵ ao longo das décadas de 1980 e 1990 várias contrarreformas foram propostas para a dimensão do Estado e do urbano, incorporando, no caso brasileiro, uma miríade de termos impregnados da ação política pragmática e neoliberal com apelo à produtividade e que remetem as denominadas boas práticas (*good practices*) de governança e governabilidade (*governance/governability*) ou de eficácia e eficiência das instituições públicas – noções oriundas da ciência política estadunidense e construídas para atender determinadas dinâmicas nacionais específicas. Ciência amplamente propalada por agências internacionais como única forma possível de condução política supostamente harmoniosa da totalidade social.

Como já indicado, reformas econômicas necessitaram de mudanças institucionais que, na maioria das vezes, ocorrem em descompasso. As reestruturações produtivas alteraram a base e as capacidades da indústria de transformação em boa parte dos países latino-americanos e da infraestrutura material e social de suas principais cidades e metrópoles o que levou à condução de propostas de contrarreforma gradual do Estado em momento de crises econômicas e de rearranjo da divisão internacional do trabalho com especializações em vários mercados. Assim, neste capítulo, partimos da reestruturação produtiva do capital como uma das determinações que conduziu, desigualmente, as contrarreformas institucionais e políticas de diferentes países periféricos com foco na produção do espaço urbano, guardadas as devidas proporções da

¹⁰⁴ O excerto retirado da obra “Irmãos Karamázov” de Fiódor Dostoiévski é parte do diálogo entre os irmãos Ivan e Alexei.

¹⁰⁵ Ao tratar das diferentes frentes da reestruturação técnico-produtiva do capital, iniciadas nos países centrais ao longo dos anos de 1970 e desigualmente posta em diferentes países periféricos de acordo com sua trajetória sociohistórica particular de desenvolvimento econômico e político, Ferrari (2012a) sintetiza a mudança das bases produtivas decorrentes da alteração de técnicas e métodos de controle do trabalho necessários para ampliação das taxas de lucro em escala planetária, deste modo, encontram-se como aspectos gerais desta reestruturação: “reconfiguração da base técnica dos processos de trabalho no chão de fábrica, ocasionando elevados índices de desemprego industrial; aumento no caráter da base técnica dos processos de trabalho no chão de fábrica, ocasionando elevados índices de desemprego industrial; aumento no caráter cooperativo do trabalho, com o consumo produtivo pelo capital de maior número de atividades expulsas ou não do interior de unidades produtivas fabris, acarretando uma intensificação do uso do solo urbano; indicação de que o setor de serviços é a solução para esse desemprego estrutural; generalização do uso da informática e da teleinformática; reacomodação do Estado às exigências da reprodução do capital; arcabouço ideológico pautado no cooperativismo, no voluntarismo, na cidadania, no desenvolvimento econômico local; ampliação da produtividade do trabalho” (FERRARI, 2012a, p. 53). Essas reestruturações ainda se encontram em andamento e absorvem atividades fora do campo exclusivo da geração de valor, ampliando para as esferas da circulação e do consumo.

particularidade histórica de cada formação social. Como veremos na primeira parte deste capítulo, tais reestruturações foram encaminhadas por agências internacionais e pelo BM, no caso do espaço urbano e da mudança do caráter do perfil institucional do Estado, como projeto liberal de longo período que manteve sua inserção paulatina nos países periféricos e desenhou teórica e ideologicamente os modos de pensar que foram institucionalizados no EM na qualidade de marco da série de contrarreformas institucionais já em andamento no país.

Partindo da ideologia de governança urbana/metropolitana construída como preceito neoliberal, buscaremos sua dimensão histórica e o projeto político-econômico urbano proposto pelo BM desde o momento em que urbanização se tornou uma problemática central para as diferentes instituições e agências internacionais, bem como a reestruturação institucional do Estado e as crises estruturais que conformaram uma realidade objetiva a ser corrigida, principalmente nos países periféricos. A tarefa de liberalização dos mercados urbanos encontrou nos ajustes estruturais uma aplicação que exigiu (e ainda exige) reestruturações no campo político e institucional dos mutuários das agências internacionais. Aí se encontra a necessidade de projetos ideo-políticos de amplo espectro, o que nos fez focar o BM neste capítulo sob outros três momentos/ângulos complementares e convergentes.

Na primeira parte deste capítulo, identificaremos os debates do BM em relação as reestruturações políticas e o contexto em que as intervenções e empréstimos da agência se tornaram fundamentais e aprofundaram a articulação entre ajustes estruturais e a governança política que contribuiu para a generalização de empréstimos e medidas que também visavam ajustes intelectuais; processo iniciado no final dos anos de 1970 e que toma corpo e formulação teórico-ideológica nas duas décadas seguintes, configurando o BM, até os dias de hoje, como uma das instituições com maior produção sobre os desdobramentos relativos à urbanização. Na segunda parte deste capítulo, analisaremos a configuração do caminho dessas intervenções.

Os ajustes estruturais e urbanos do BM variam para a governança como horizonte político, sobretudo em formulações importantes da agência e que resultam em documentos explicativos dos projetos liberalizantes em relação ao urbano (BM, 1990, 1992 e 1995). Esse projeto se concretiza nos anos 1990, acentuando a importância das origens e o conjunto de formulações teóricas, conceituais e ideológicas que acompanham os prognósticos presentes nos ajustes estruturais e as formas administrativas de reestruturação do Estado traduzidas como ajustes urbanos e seus efeitos econômicos e políticos.

Na terceira e última parte deste capítulo, ao expormos as origens da governança como estratégia, acompanharemos a reestruturação institucional brasileira que ampara e formaliza a sua vertente interfederativa e metropolitana. Analisaremos aí os efeitos das propostas de

internalização das ideias e projetos do BM presentes no EM e as suas potenciais consequências em relação ao que já fora instituído como projeto e prática política de gestão urbana no país.

2.1 Contrarreformas e reestruturações políticas impostas pelo Banco Mundial

Entre os componentes das contrarreformas neoliberais do Estado se encontram, de modo geral, os efeitos da crise dos anos de 1970, de modo geral, a redefinição das bases produtivas nos países centrais e a financeirização mundializada da economia. Nos países periféricos, mais precisamente na América Latina, a denominada “crise da dívida”, iniciada em 1982, contribuiu para a inserção de medidas políticas e contrarreformas cada vez mais profundas e, simultaneamente, no desgaste social e político dos países da região que viveram em regimes ditatoriais civil-militares¹⁰⁶. Após os primeiros ajustes estruturais promovidos na América Latina, as diferentes crises econômicas, sobretudo as parciais e regionalizadas, tornaram-se álibi da abertura política na Ásia, na África e, posteriormente, nos países do leste europeu e que faziam parte do bloco soviético, e motivaram as intervenções do BM e do FMI. Segundo Pereira (2010), tal motivação teve controle dos empréstimos mediante “desenho gradual dos programas de ajustamento, ao longo da década de 1980, em sintonia com as variações da estratégia de gestão da dívida comandada pelos EUA” (PEREIRA, 2010, p. 34)¹⁰⁷.

Os ajustes vão se consolidando ao longo do período condescendente com as orientações ideológicas adotadas pelos apologetas da globalização. Os últimos viam (e ainda veem) no programa neoliberal uma potencial forma de crescimento econômico sustentável e autorregulado. Para o BM, os efeitos dessa estratégia, “a partir de 1986-7, /.../ [conduzia ao controle dos] ‘custos sociais’ do ajustamento estrutural e ao patrocínio de programas para

¹⁰⁶ Segundo Baer e Lichtensztejn (1987), as primeiras reformas estruturais promovidas em conjunto pelo BM e pelo FMI, foram implantadas pelo governo De La Madrid no México, a partir de 1984. Resultando de forte pressão de Washington no que diz respeito a orientação dos projetos destas instituições, num momento de conturbada dinâmica internacional e da emergência de medidas neoliberais como política de Estado do governo estadunidense. Sobre o mesmo processo, Harvey (2008a) salienta que, no período, houve uma espécie de limpeza teórica e ideológica executada por intelectuais orientados pelas ideias neoliberais, sobretudo por pressão do quadro técnico do governo de Ronald Reagan (1981-1989). Os antigos técnicos das instituições, amparados teórica-ideologicamente nas formulações keynesianas foram substituídos. As agências aprofundaram a difusão do modelo de projetos de reformas dos marcos legais, da administração pública, da macroeconomia e política, a princípio, nos anos de 1980, em toda a região da América Latina, generalizando-se para a Ásia e todo o Leste Europeu (antigo bloco soviético, sobretudo após a desintegração da economia planificada da URSS) nos anos de 1990.

¹⁰⁷ Como lembra Coggiola (2002), distintamente “da ONU, no FMI ou no BIRD [hoje denominado Banco Mundial] as estruturas das decisões contemplam uma representação desigual dos Estados representados, derivada da desigual contribuição dos mesmos aos recursos dessas instituições, recursos que constituem a sua base de atuação e ‘pressão’” (COGGIOLA, 2002, p. 371). As duas instituições órfãs do Bretton Woods, FMI e BM, funcionam como empresas de capital aberto e instituições financeiras privadas, assim o poder de voto e decisão no interior das agências corresponde a situação e ao volume de investimentos dos países acionistas, ou seja, as agências estão subsumidas as decisões das maiores potências econômicas. A título de exemplo, conforme Cardoso (2017), em “2007, os EUA detinham 16,38% dos votos seguido do Japão com 7,86%, da Alemanha com 4,49%, do Reino Unido e da França com 4,3%. Somando o poder de voto destes membros, seu alcance censitário chega a 37,33% dos votos, i.e., esses países detinham em 2007 mais de 1/3 dos votos no banco. Longe de ser o centro de decisão, o Brasil tem 3,55% dos votos e ocupava a 9ª posição com mais sete países. Cabe lembrar que o Brasil, é o segundo maior mutuário (devedor) do BM, ficando atrás apenas da China. Na sequência do Brasil os outros 11 maiores devedores do BM são: Turquia, Indonésia, Índia, Argentina, Colômbia, Rússia, México, Filipinas, Coreia, Ucrânia e Marrocos, todos eles caracterizados pela instituição como sendo ‘países de renda média’” (CARDOSO, 2017, p. 151-2).

aliviar os efeitos socialmente regressivos” (ibid., p. 34) de seus próprios projetos. Assim, o neoliberalismo, como conjunto de estratégias resultantes de determinado esfacelamento ideológico e do arranjo político de classes que incluía os trabalhadores em seus programas, pelo menos no campo de sua reprodução de matriz keynesiana, tornou-se orientação “política, intelectual e financeira do Banco Mundial no início da década de 1990” (ibid., p. 34) com propósito de ampliar nos países periféricos “a remodelagem da política social, a mudança do papel do Estado na economia e, como elo entre ambas, a governança /.../ [pelas] reformas neoliberais” (ibid., p. 34). É um projeto político de redefinição das estruturas do Estado, nos seus diversos níveis e não somente no plano local, em consonância – desigual por supostos – com as orientações das agências internacionais e com os contrastes econômicos das crises.

Embora a orientação política das agências internacionais para os ajustes estruturais, seja a mesma, há diferenciação programática dos empréstimos que se aprofundou nos anos de 1990. Conforme indica Arantes (2004), especialmente na América Latina, o corpo técnico a serviço do BM atuou em áreas de maior abrangência política, como nas instâncias nacionais e locais com prioridade em políticas setoriais com poder de influência sobre os funcionários do Estado e das instituições intimamente ligada a ele, ao mesmo tempo em que produzia documentos e relatórios indicando a ação adotada em cada conjunto de países intitulados *Country Assistance Strategy* (CAS). Tais estratégias resultavam do pragmatismo político e ideológico da agência na mobilização de grandes projetos de longo prazo em regiões específicas justificando o volume superior de empréstimos em políticas setoriais, com destaque para o urbano¹⁰⁸.

Com acúmulo de “experiências”, desde os anos 2000, as reformas estruturais promovidas pelo BM objetivaram-se para além dos empréstimos mediante projetos políticos autointitulados científicos que permitiram estabelecer arranjos teóricos com terminologia específica, formulações políticas e temas ligados a movimentos sociais, organizações não-governamentais (ONGs), agendas de partidos políticos, pesquisas acadêmicas das áreas de ciência sociais aplicadas e ao corpo técnico de instituições públicas, respondendo a parâmetros econômicos determinados e com dados muitas vezes analisados de modo unilateral sem verificação das consequências sociais de suas aplicações. Consonante aos empréstimos, o leque de propostas provenientes dos *think tanks* do BM precisava ser imputado aos países mutuários

¹⁰⁸ Segundo Arantes (2004), a predominância das políticas do BM em relação ao BID ocorre, pois, em média, os grandes projetos do BM “emprenham 100 milhões de dólares a mais do que os do BID (dado referente ao México Brasil e Argentina). O Banco Interamericano, por sua vez, com a exceção do México (que impõe o governo federal como único tomador), tem dirigido desde os anos 1990 importantes empréstimos e governos subnacionais. Tais empréstimos, apesar de também vinculados a estratégia traçada *a priori* – o *Country Paper* do BID para cada país –, são menos programáticos e mais permeáveis às demandas locais. Significaram, por exemplo, expressivos investimentos do BID em políticas urbanas na década de 1990, o maior volume de crédito setorial da instituição no período (inclusive acima das reformas do Estado e do setor financeiro) – o equivalente a 11 bilhões de dólares ou 25% da carteira para o México, o Brasil e a Argentina” (ARANTES, 2004, p. 110).

o que também exigiu a internalização de projetos “técnicos” e práticas administrativas dos funcionários do Estado e intelectuais atuantes em instituições públicas e privadas que acomodassem terminologias específicas – termos utilizados nos documentos do BM sequestravam palavras de ordem das lutas sociais, mas reproduziam a agenda gerencial do banco e as intituladas “‘boas práticas’, formando uma espécie de ‘língua única’, na qual não se distingue mais quem a profere” (ARANTES, 2004, p. 47)¹⁰⁹.

Deste modo, para além dos empréstimos, o BM produziu no período estudos que se baseavam (e ainda se baseiam) em cálculos econométricos com perspectivas modeladas em cenários homogêneos e equilibrados de desenvolvimento tendendo sempre para o crescimento otimista e positivo, sem possibilidades de riscos, ou quando eles existiam, os cenários e a prática apontavam para a potencial absorção dos problemas decorrentes das crises pela sociedade como um todo ou pelo Estado, definindo-a como oportunidade ou dano colateral de um percurso que, num futuro incerto e indefinido, seria resolvido pelas taxas de crescimento econômico.

Assim, desde os anos 1990, o BM arregimenta anualmente carteira

de empréstimos em torno de US\$ 200 bilhões, já empregava cerca de 800 economistas profissionais e destinava aproximadamente US\$ 25 milhões ao ano para pesquisa, quantia superior à de qualquer departamento universitário ou instituição de pesquisa econômica. Parte importante desse dinheiro era gasta com a contratação de consultores externos, em particular estadunidenses e ingleses. Assim, graças ao peso de seu batalhão de economistas, ao orçamento de pesquisa e à alavancagem de empréstimos, o Banco detinha uma posição única no quadro internacional, a partir da qual exercia influência considerável sobre o pensamento e as políticas nos países prestatários (PEREIRA, 2010, p. 317).

A formulação teórica desenvolvida pelo batalhão de economistas e profissionais de outras áreas com fomento e imposição de determinados preceitos pelo BM tinha como finalidade oferecer um cabedal conceitual e analítico alinhada com empréstimos, formal e discursivamente compromissada as demandas sociais e econômicas dos países mutuários e, principalmente, conveniente com as propostas de contrarreforma do Estado e com o horizonte funcional de aplicação de parâmetros de eficiência e eficácia dos projetos independente da filiação partidária de seus executores. A moral da eficiência e da eficácia do poder estatal traduz-se na adaptação aos efeitos globais do capitalismo, priorizando a atuação e o “sucesso

¹⁰⁹ Como destaca Mészáros (2012) ao analisar a profundidade e objetividade da ideologia dominante, não são quaisquer termos e palavras da esquerda que são *cooptados* pelo léxico da ideologia dominantes, o tal acomodação ocorre “desde que [as palavras, termos e] a crítica [da esquerda] se limite[m] à ‘engenharia social gradual’ e, no plano político, à margem de manobra estritamente limitada da ‘oposição oficial’ institucionalizada (MÉSZÁROS, 2012, p. 244) amenizando os efeitos ideológicos da radicalidade da análise das contradições oriundas da reprodução social da ordem estabelecida. Essa observação é necessária dado o sentido prático da ideologia dominante que precisa se libertar das posições radicais de transformação do estado de coisas estabelecido pela sociedade, deste modo, as categorias que permitem a aproximação dos fundamentos sociohistóricos das contradições da reprodução econômica, políticas e dos demais complexos da vida social, precisam ser negados, ou seja, não são quaisquer léxicos, ideias, abstrações razoáveis e formulações de aproximação das categorias do real que podem ser adotados, devido ao conjunto de contradições que este expressam. Os termos e concepções precisam ser devidamente escolhidos para cumprir a função ideológica adequada na mobilização de consciências e sua função políticas.

do plano local” e/ou “regional”.

I.

Como tema aglutinador dos preceitos teórico-conceituais dos ajustes estruturais está a posição dos valores democráticos de mercado assentado em expropriações de todos os tipos e angariadas pelo perfil liberal de medidas que se baseiam em certa perspectiva de ineficiência do poder público em virtude do crescimento econômico privado como resolução dos problemas sociais. Segundo Ferrari (2012a), a defesa dos valores democráticos-liberais justificavam o desmantelamento das “estruturas governamentais historicamente criadas sob controle do capital em outros tempos passam a ser consideradas inadequadas, fracas, ineficientes, ineficazes e, por princípio, suspeitas” (ibid., p. 70), fortalecendo uma nova posição ideológica e política em relação ao modelo compreendido como arcaico e antiquado dos predicados da burocracia do abstrato Estado baseado nas políticas keynesianas (*welfare state*).

Porém, dados os elementos particulares do desenvolvimento do capitalismo, os países mutuários do BM predominantemente periféricos nunca incorporaram medidas plenamente keynesianas e do *welfare state*, sendo característico nesses países a subsunção ao capital internacional, a superexploração da força de trabalho, a precariedade da reprodução da vida dos trabalhadores marcada por um cotidiano de impossibilidade de acesso aos diferentes bens, serviços e melhorias substanciais das condições de vida. Para ser mais preciso, no caso da América Latina, os poucos avanços sociais foram conquistados por mobilizações de forças populares de diversos níveis, resultaram em direitos trabalhistas e sociais pontuais, mas não chegaram a constituir uma generalização de direitos e serviços.

Indiferente a essa realidade, a autodenominada “moderna visão de mundo” proposta pelo BM nega a particularidade histórica das várias formações socioeconômicas e busca por uma “construção de uma *nova* governabilidade /.../ como contrapartida a uma atribuída inadequação das estruturas estatais herdadas do período anterior [grifos do autor]” (FERRARI, 2012a, p. 70) sem, contudo, reconhecer as atribuições do Estado na divisão do trabalho e sua manutenção como necessárias à busca por coesão e correção de processos econômicos contraditórios e de tendências variadas. Contraditória e desigualmente, a realização da reforma dos Estados na periferia contou com uma rede burocrática de instituições e indivíduos, construídas sobre “as maiores e as mais atuantes organizações neogovernamentais no Brasil /.../ [como] braços locais de organizações de abrangência mundial e de mesmo conteúdo ideológico” (ibid., p. 73). A origem ideológica desta operação também contou com a

contribuição e financiamento de vários órgãos mundiais intrinsecamente confundidos e ligados à nova direita que se configurava: Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Banco

Interamericano de Desenvolvimento (BID), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização das Nações Unidas (ONU) e de poderosas outras entidades e fundações internacionais privadas ligadas a partidos políticos de cariz social-democrata europeus e norte americanos: Fundação Friedrich Ebert, International Finance Corporation ligado ao Banco Mundial, Fundação Konrad Adenauer Stiftung, Fundação Ford, Fundação Ted Turner, Rockefeller, Kellogg's Foundation entre outras. Estas entidades financiam, fiscalizam e criam a teia burocrática que porá em andamento o decantado tecnológico mundo novo. Assumem a função social (!) de elaborar os indicadores de miséria mundial e recomendam onde e como investir para eliminar estes bolsões. Detectam o grau da doença, recomendam os remédios e para os políticos que cumprem pragmaticamente a profilaxia prescrita recompensam a lição de casa benfeita com prêmios internacionais (FERRARI, 2012a, p. 77).

Os prognósticos para tais “doenças” da agência internacional foram elaborados para responder aos efeitos das crises estruturais, das reestruturações produtivas e dos próprios ajustes, tendo como objetivo uma alteração – mas em consonância permanente com o espectro político das “novas” direita e esquerda. Em termos econômicos, na periferia do capitalismo o efeito contraditório da cooperação do trabalho se aprofundava devido às reestruturações e com o uso de tecnologias de informática e telecomunicações na cadeia produtiva que não anulava “a exploração de imensos nichos de trabalho vivo superexplorado, cujo preço [estada e ainda] está muito abaixo de seu já diminuto valor de reprodução, sejam dos trabalhadores do leste asiático, sejam os programadores indianos, sejam os catadores brasileiros de latinhas” (ibid., 65), além dos arranjos variados de assalariamento de trabalhadores “organizados ou não em empresas cooperativizadas, jurídica e estatutariamente aceitas no mercado” (ibid., p. 65) – contexto marcado pela pauperização relativa das atividades que englobam a reprodução do proletariado urbano que ampliaram a socialização incontrolável de danos sociais e ambientais, a emergência da violência a desestruturação e reestruturação dos projetos nacionais e das diferentes escalas de atuação do Estado.

Os efeitos deste processo também foram sentidos nos rendimentos do Estado de diferentes países com a perda de fontes fiscais devido ao deslocamento e fragmentação industrial, a lenta reposição de postos de trabalho, a capilaridade de atividades capitalistas para além da esfera da produção que não repõem rapidamente as taxas de lucro, forçando o Estado a buscar diferentes fontes de captação do valor no mercado. Acompanhando a fragmentação das unidades produtivas e sua reorganização, encontrava-se ainda uma urbanização fomentada pela especialização espacial.

Desde os anos 1990, o BM setorizou investimentos em busca da desconcentração das atividades do Estado, com acento nos poderes locais,

municipais e outras instituições, [pois essas] cumprem ações interventoras sobre o todo social que precisam ser analisadas quanto às determinações de sua origem e seus limites. Estas ações e formas institucionais preconizam a reorganização temporal-territorial com efeitos na esfera da produção e na conformação do homem adequado

para aumentar o ritmo de rotação do capital (FERRARI, 2012a, p. 69)¹¹⁰.

Além da reestruturação política, como vimos, a agência tinha como objetivo formar homens adequados para aumentar o ritmo de rotação do capital, conduzindo sua concepção de mundo para servidores públicos, acadêmicos e outros sujeitos que integram a divisão social do trabalho no que tange as políticas estatais e a produção de conhecimento que se transfigura em projetos políticos e intervenções urbanas. Os canais de interlocução dos “órgãos internacionais de discussão, planejamento e financiamento ligados ao capital contaram, e contam, com a contribuição de intelectuais orgânicos” (ibid., p. 78) em vários níveis de atuação política e que executam funções variadas, no interior e fora do Estado, tais como “representantes de classes, políticos, sindicalistas de todas as nacionalidades e cores em suas hostes” (ibid., p. 78). Juntam-se a esse grupo “militantes da nova esquerda reconhecidos e assumidos, finalmente, como comissários militantes jurídicos burocratizados e defensores da responsabilidade social” (ibid., p. 78). Todos amparados na institucionalidade e na atuação do Estado como único meio e fim da luta política e social com tonalidades de harmonização e equilíbrio das tensões. No caso do Brasil, ao longo dos anos 1990, o resultado dessas intervenções também perverteu a

orientação das administrações públicas, /.../ principalmente, as municipais. Técnicos municiados de metodologias, índices e fórmulas cada vez mais academicamente sofisticadas, foram assumindo o controle de programas e estratégias para combater a pobreza, afastando conseqüentemente os apaixonados protagonistas militantes da primeira hora. Como resultado, alcaides, acadêmicos, técnicos das redes paragovernamentais, os desavisados e honestos militantes afastados, ou não, das

¹¹⁰ No primeiro relatório sobre a governança, como veremos a frente, ao tratar das experiências do leste europeu e da “eficácia” na introdução de reformas neoliberais nesses países, os técnicos da agência enfatizam que os “governos locais serão as principais instituições implementadoras de planos de ponta e projetos do Banco /.../, principalmente em áreas de infraestrutura, setores sociais, meio ambiente, desenvolvimento rural e elevação da pobreza. Depois dessa descentralização dos países pode absorver efetivamente operações de empréstimos, de qualquer modo, o governo local será melhor em forçar a descargo de seu novo crescimento de responsabilidades. Áreas chave para reforço institucional incluem políticas de taxas locais e administração (e consistentes com políticas de taxaço nacional); gestão de empresas locais (por exemplo, privatização ou regulamentação em áreas como suprimento de água e saneamento, transporte, lixo sólido e habitação); prestação de contas e audições; implementação e manutenção de programas; planos e avaliação de investimento; e práticas de procuraço” (BM, 1992, p. 21). O documento ainda ressalta que “o ritmo e o escopo do processo de descentralização são problemas para os países e para o Banco, e todos reconhecem que isso não é reconhecido amplamente como ‘roteiro’ para a descentralização do setor públicos. A estratégia para assistência e o processo de descentralização do Banco é amplo e específico do país, mas a estratégica de curto prazo envolve áreas chave: (a) políticas de diálogo e possível inclusão de meios para reforçar o governo local numa parte dos programas que darão suporte aos ajustes dos empréstimos; (b) setores de trabalho nacional e regional de reformas do governo /.../; (c) buscar assistência técnica de reforma local /.../; e (d) altamente seletivo suporte de projeto através de operações de empréstimos em áreas críticas para todos os tipos ajustes e reformas”. No original: “Local governments will be key implementing institutions for the Bank’s pipeline of proposed projects in both countries, primarily in the areas of infrastructure, the social sectors, environment, rural development, and poverty alleviation. Before these decentralizing countries may absorb effectively lending operations, however, local governments must be strengthened to discharge their new and growing responsibilities. Key areas for institutional strengthening include local taxation policy and administration (and consistency with national taxation policies); management of local enterprises (for example, privatization or regulation in areas such as water supply and sanitation, transport, solid waste, and housing); budgeting, accounting and audits; maintenance programming and implementation; investment planning and evaluation; and procurement practices” /.../ “the pace and scope of the decentralization process are issues of concern for the countries and for the Bank, and all recognize that there is no broadly recognized ‘road map’ for public sector decentralization. Therefore, the Bank’s strategy for assistance to the decentralization process is broad and country-specific, but the short-term strategy is evolving in four key areas: (a) policy dialogue and possible inclusion of measures to strengthen local government as part of the program to be supported by adjustment lending; (b) country and regional sector work on local government reform /.../; (c) targeting technical assistance on local government reform /.../; and (d) highly selective project support through lending operations in areas critical to overall adjustment and reform”.

administrações municipais prescreviam (e prescrevem) valores e critérios adequados ao mercado livre e à determinação econômica exclusiva do capital, pois, não antagônico a estes valores e critérios, o mercado é sua verdadeira e própria fonte. Como resultado, mais nocivo, prolifera o ‘gerencialismo, uma ideologia patronal para manipular os dominados’ (FERRARI, 2012a, p. 86).

A base de todas essas transformações se encontra na difusão dos programas de ajustes estruturais e setoriais do BM e do FMI, iniciadas nos anos de 1980, e que, segundo Pereira (2010), ao serem “implementados por governos afinados com a nova agenda alimentaram essa reconfiguração, ao funcionarem /.../ como ‘correias de transmissão’ da liberalização econômica e da reforma do Estado em quase toda a periferia” (PEREIRA, 2010, p. 278). Em termos globais, Mézáros (2011a) já apontava para a redefinição de todas as instituições políticas que não mais manteriam os traços, de modo gradual, das medidas do *welfare state* que, do centro à periferia, perdeu seu sentido devido ao contexto histórico de ofensiva do capital sobre o trabalho. A redefinição das medidas estatais consolidou a “política do consenso” cuja centralidade repousa na reprodução econômica do capital, mesmo que para isso seja negada por completo as “necessidades elementares de incontáveis milhões” (MÉSZÁROS, 2011a, p. 801).

Neste contexto de reestruturação dos complexos extraeconômicos, nos limites do capital, a liberalização das amarras políticas de manutenção dos negócios prescindia ainda de reformas orquestradas e direcionadas para cada uma das agências internacionais como adequação ao novo cenário da mundialização financeirizada do capital. Assim, no final de 1989, foi promovido o denominado Consenso de Washington, por algumas

das principais forças que impulsionavam a reestruturação capitalista neoliberal [e] realizaram na capital norte-americana uma reunião para avaliar os resultados alcançados e pensar os próximos passos [do projeto liberal]. Os participantes integravam a cúpula de rede de poder político, financeiro e intelectual do complexo Washington-Wall Street: o Departamento do Tesouro, o Banco Mundial, o FMI, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Usaid e os principais *think tanks* estadunidenses. Registrou-se entre eles algo até então relativamente comum: o acordo amplo sobre o pacote de reformas de política econômica em curso em praticamente todos os países da América Latina e do Caribe, bem como a necessidade de acelerar a sua execução dentro e fora da região (PEREIRA, 2010, p. 275-6).

Entre as propostas comuns de um consenso que deveria ser seguido pelas agências internacionais para a liberalização da economia três se destacavam, a saber: (a) “a consolidação e difusão de um modelo de alívio compensatório da pobreza, umbilicalmente ligados ao processo mais amplo de remodelagem da política social” (ibid., p. 279) em detrimento da ampliação de serviços públicos que sustentava o *welfare state* nos países centrais e os poucos programas sociais dos países periféricos; (b) a “mudança do papel do Estado na economia” (ibid., p. 279) reestruturando-o em conformidade com a privatização e a oferta de serviços pelo mercado e; (c) “a redefinição da forma pela qual as reformas estruturais deveriam ser

governadas” (ibid., p. 279). Segundo Perry Anderson (2015), a aplicação das medidas de liberalização do Consenso de Washington, afinadas entre o FMI, o BM e o Tesouro dos EUA, encontrou campo de manobra a partir das crises financeiras ocorridas no México e na Ásia, criando condições para aceitação dos ajustes estruturais das agências internacionais nos países periféricos num efeito em cadeia – uma espécie de administração das dívidas. Ironicamente, os EUA, “país com o mercado de capitais mais desenvolvidos de qualquer grande economia e moeda de reserva global” (ANDERSON, 2015, p. 106) era, simultaneamente, o “controlador da própria turbulência que seu modelo de acumulação estava desencadeando” (ibid., p. 106), exportando as contradições de sua economia por meio da aplicação no mercado financeiro internacional de capital superproduzido, supostamente promovendo a solução às crises financeiras que foram criadas pela reprodução das determinações econômicas de seu próprio desenvolvimento. Em linhas gerais, intrínseca às relações de produção capitalistas, o deslocamento de capitais superproduzidos recriou potenciais condições de crises futuras a partir do encadeamento global e desigual de tais resoluções que previam ajustes econômicos baseados em medidas políticas de austeridade fiscal, orçamentária e social para os países periféricos¹¹¹. As medidas neoliberais sustentam-se ideológica e politicamente sob a emergência de crises estruturais, sendo a prática propulsora da crise a medida oferecida como sua saída, complementando, aprofundando o deslocamento global das contradições do capital.

A reciclagem da abordagem liberal difundida nos órgãos internacionais foi reproduzida nos países periféricos, nos anos 1990, pelos seus próprios técnicos, intelectuais e representantes políticos, de modo a promover a alteração da estrutura do Estado e seu conjunto de leis, quadros técnicos e projetos, tendo como horizonte a possibilidade de crescimento regulado e equacionado por um sistema de político que foi intitulado como *governança*. A mobilização de tal concepção, como prática incorporada aos empréstimos, supostamente resolveria crises e problemas de todos os tipos, incluindo os de caráter urbanos e metropolitanos, pois seguiriam a métrica das *boas práticas* da agência. A temática de formulação, abordagem, linguagem e instrumentalização institucional conferiam uma lógica comum às intervenções da agência em escala internacional. Concepções e terminologias que pautaram o debate e a institucionalização

¹¹¹ Nos anos 1980 e 1990, a “gestão da dívida” dos países periféricos, em especial na América Latina, teve direção do poder executivo estadunidense e marca nítida dos ajustes estruturais. Nas palavras de Pereira (2010): “Em setembro de 1985, o secretário do Tesouro, James Baker, anunciou uma revisão da estratégia de gestão da dívida. Em linhas gerais, o Plano Baker (como ficou conhecido) propunha que os bancos privados financiassem projetos de desenvolvimento, enquanto os débitos seriam convertidos em ações em empresas dos países devedores. Esse mecanismo deveria operar atrelado aos empréstimos de ajustamento estrutural do Banco Mundial, visto por Washington como um instrumento que poderia ser usado para responder à crise da dívida e, ao mesmo tempo, fazer avançar a liberalização da economia. O plano não vingou, em função, sobretudo, do veto dos bancos comerciais à concessão de empréstimos novos. Porém, a iniciativa fortaleceu imensamente o papel do Banco como cogestor da dívida, ao lado do FMI” (PEREIRA, 2010, p. 260-1).

de diferentes instrumentos jurídicos e estatais mundo afora eram sujeitos a interpretação dos técnicos ligados e formados pela agência internacional, conferindo a tais resoluções a alcunha de *boas práticas* se seguissem as medidas alinhadas política e ideologicamente a seus preceitos, com propósito de mobilizar um consenso a respeito do funcionamento adequado do Estado.

Era importante domesticar organizações sindicais dos trabalhadores e incorporar nas entidades civis e de classe a aceitação de uma nova inserção no mercado para absorver os impactos da recomposição da produção e da distribuição de valor regidas pelo capital financeirizado, exigindo também uma abordagem de reforma do Estado e de sua setorização voltada aos movimentos sociais, sobretudo os mais radicais e com forte solidariedade sindical e de classe, institucionalizando sua pauta ao invés de universalizar direitos¹¹². Intervenções que alteraram a relação entre classes sociais e poder público, provocando a desoneração de capitais ligados à base especulativa e redirecionamento dos investimentos do Estado em infraestrutura em detrimento da manutenção da oferta de serviços básicos a população; sendo os últimos, potencialmente patrimônio disponível à privatização. O debate e as intervenções do BM e outras instituições não se resumiam a escala do plano local, pois as reestruturações políticas e do Estado no plano nacional precisavam ser também alcançadas; i.e., para os técnicos, funcionários e intelectuais que atuam no BM, além da dualidade entre descentralização/centralização dos poderes do Estado, de seus níveis e entes federados o horizonte prático e o aspecto mais importante das intervenções e empréstimos, em última instância, é a reestruturação institucional com duplo alcance e inter-determinação.

Esta estratégia fica evidente na dimensão dos investimentos do BM aos países mutuários, a partir dos anos 1990, bem como a finalidade destes por tópicos e setores que segmentam os diversos projetos da agência, conforme consta nos seus relatórios (BM, 2004, 2005, 2011 e 2015b), ver tabelas 1 a 4. Avaliando os tópicos dos investimentos do BM, tabelas 1 e 2, nota-se que a “governança do setor público” se tornou, a partir dos anos 1990, preocupação estratégica crucial para a agência. Para além do tópico intitulado “governança do setor público”, todos os itens que recebem em seu título menção aos termos gestão, crescimento e desenvolvimento, partem da abordagem da governança como mediação política para obtenção dos resultados de eficiência pretendida pela instituição e abrangem uma série de critérios, concepções para aplicação dos empréstimos, ajustes estruturais, reformas e reestruturações do

¹¹² Desde os anos de 1980, observa Ferrari (2012a), todo “um vocabulário eivado de conceitos da teoria política e da sociologia norte-americanas, que tenta universalizar seus ideais e suas necessidades atuais” (FERRARI, 2012a, p. 85-6) penetrou na literatura política e textos acadêmicos com “discursos dos *protagonistas* que buscam não somente construir uma nova moral cidadã e *novos* governos, mas também o ideário de empresas-cidadãs com *responsabilidade social* e que preconizam uma esquizoide ética nos negócios [grifos do autor]” (ibid., p. 85-6). No âmbito das estratégias do BM, ver seus relatórios sobre urbanização e suas práticas e políticas para o Brasil: BM, 2003, 2006a e b.

Estado e de suas funções e instituições nos países mutuários.

Além disso, o banco concentra por tópico todas as atividades privadas numa única classificação, intitulando-a desenvolvimento de setores financeiro e privado, já os empréstimos ao poder estatal são segmentados em dez tópicos distintos, sendo fragmentados e aparecendo atrás dos investimentos privados. Porém, entre as décadas de 1990 e 2000, o montante dos empréstimos voltados ao setor público ultrapassou o setor privado em cerca de 60%. Além do fetiche de eficácia do setor privado sobre o público, tal separação arbitrária dos dados também apresenta empiricamente a estratégia de reestruturação político estatal e, com ela, a concepção política da agência para os países mutuários.

Em relação aos tópicos dos investimentos do BM, no período de 2002 a 2006, os empréstimos com governança do setor público variaram entre segunda e terceira posições, situando-se atrás de setores de desenvolvimento financeiro e privado e desenvolvimento humano, sendo que os empréstimos na área de *governança* variaram, respectivamente, 21,73%, 13,3%, 16,80, 11,81% e 16,16%. Entre 2007 e 2013, quando estagna em terceira posição, apresenta, respectivamente, a variação entre 13,7%, 17,59%, 14,23%, 9,78%, 10,50%, 11,41% e 12,01%, perdendo novamente para os mesmos tópicos. Mesmo em projetos que não levam o título da governança, essa tornou-se consenso das políticas do BM, letra de lei incorporada a jurisprudência específica e/ou introduzida como prática em diferentes projetos que variam nos setores e nos empréstimos do banco. Em 2014 e 2015, os empréstimos voltados a este tópico relegaram-se à, respectivamente, 12,85% e 6,6%, ou seja, terceira e sétima posições.

Porém, quando são avaliados os empréstimos por setor vem à luz a estratégia da instituição nas últimas décadas em reestruturar os Estados dos países mutuários, ver tabelas 3 e 4. De 1995 até 2015, os principais empréstimos do banco concentraram-se no setor de leis, justiça e administração pública, a uma média de 21,30% ou cerca de $\frac{1}{5}$ dos empréstimos, ficando em primeiro lugar na série do período destacando diferentes administrações do bando e de seus credores. Entre 1999 e 2009, os empréstimos ao segmento de leis, justiça e administração pública variaram acima dos 20%. No triênio de 1995 a 1997, o setor detinha em média 16,86% dos empréstimos, no biênio 1998 e 1999, a média subiu para 22,31%. De 2000 a 2015, os percentuais do setor mencionado variaram abaixo de 20% apenas nos anos de 2010 e 2015, cujo percentual foi, respectivamente, 18,43% e 19,24%. Entre 2000 e 2009, o percentual para o setor foi de 23,86%, contando com a queda em 2010, a média seria 23,37%, uma pequena alteração em todo o período. Posteriormente, entre 2011 e 2014, o percentual do setor foi de 23,55% dos empréstimos, se contabilizarmos o ano de 2015, a média seria de 22,69%, ou seja, um pouco mais de $\frac{1}{5}$ dos empréstimos do banco no período.

Tabela 1 - Empréstimos concedidos pelo Banco Mundial à mutuários por tópico durante o exercício financeiro 1995-2006, em milhões de US\$

TÓPICO	1995-7*	1998-9*	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gestão Econômica	1.129,20	1.952,7	799,6	895,3	1.408,0	777,7	428,6	594,6	214,0
Gestão de Recursos Ambientais e Naturais	2.616,50	2.018,6	1.829,4	1.354,6	924,0	1.102,6	1.304,6	2.493,8	1.387,0
Desenvolvimento de Setores Financeiro e Privado	5.876,90	9.486,0	3.368,4	3.940,9	5.055,4	2.882,9	4.176,6	3.862,0	6.138,0
Desenvolvimento Humano	1.888,70	2.486,5	1.910,3	1.134,7	1.756,1	3.374,0	3.079,5	2.951,0	2.600,0
Governança do Setor Público	1.646,00	2.550,7	2.142,5	2.053,7	4.247,2	2.464,1	3.374,0	2.636,4	3.821,0
Princípio de Direito	274,40	362,9	373,6	410,0	273,2	530,9	503,4	303,8	758,0
Desenvolvimento Rural	2.418,40	2.746,4	1.413,7	1.822,3	1.600,0	1.910,9	1.507,8	2.802,2	2.216,0
Desenvolvimento Social, Gênero e Inclusão	1.102,70	1.320,5	800,8	1.469,7	1.385,7	1.003,1	1.557,8	1.285,8	1.094,0
Proteção Social e Gestão de Risco	1.288,90	2.653,9	1.895,0	1.651,0	1.086,4	2.324,5	1.577,0	2.437,6	1.892,0
Comércio e Integração	674,70	813,2	426,4	1.059,9	300,9	566,3	1.212,7	1.079,9	1.611,0
Crescimento/Desenvolvimento Urbano	2.090,40	2.403,3	1.036,6	1.458,6	1.482,4	1.576,3	1.358,1	1.860,0	1.911,0
Total dos tópicos	21.066,80	28.794,8	15.276,2	17.250,6	19.519,4	18.513,2	20.079,9	22.307,0	23.641,0

Fonte: BM, 2004, 2005, 2011 e 2015b. **Organização:** Felipe Saluti Cardoso.

• Média Anual.

Tabela 2 - Empréstimos concedidos pelo Banco Mundial à mutuários por tópico durante o exercício financeiro 2007-2015, em milhões de US\$

TÓPICO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gestão Econômica	248,0	397,0	2.305,0	3.950,0	655,0	1.293,0	484,0	955,0	1.145,0
Gestão de Recursos Ambientais e Naturais	2.017,0	2.662,0	5.085,0	4.337,0	6.102,0	3.997,0	2.470,0	3.883,0	3.164,0
Desenvolvimento de Setores Financeiro e Privado	4.261,0	6.156,0	9.695,0	17.726,0	7.981,0	4.743,0	4.380,0	8.028,0	8.479,0
Desenvolvimento Humano	4.089,0	2.281,0	6.379,0	8.421,0	4.228,0	4.961,0	4.348,0	5.192,0	6.043,0
Governança do Setor Público	3.390,0	4.347,0	6.108,0	5.750,0	4.519,0	4.035,0	3.790,0	5.252,0	2.833,0
Princípio de Direito	424,0	304,0	16,0	207,0	169,0	126,0	590,0	291,0	825,0
Desenvolvimento Rural	2.176,0	2.277,0	4.299,0	5.004,0	5.636,0	5.443,0	4.651,0	6.437,0	5.082,0
Desenvolvimento Social, Gênero e Inclusão	1.250,0	1.003,0	813,0	952,0	908,0	1.247,0	1.310,0	1.964,0	1.736,0
Proteção Social e Gestão de Risco	1.648,0	882,0	5.296,0	5.006,0	5.691,0	3.502,0	3.956,0	3.585,0	6.577,0
Comércio e Integração	1.570,0	1.393,0	3.444,0	1.818,0	2.604,0	1.872,0	2.707,0	1.643,0	1.727,0
Crescimento/Desenvolvimento Urbano	2.623,0	3.001,0	3.467,0	5.575,0	4.514,0	4.118,0	2.861,0	4.511,0	4.885,0
Total dos tópicos	24.696,0	24.702,0	46.906,0	58.747,0	43.006,0	35.335,0	31.547,0	40.843,0	42.495,0

Fonte: BM, 2004, 2005, 2011 e 2015b. **Organização:** Felipe Saluti Cardoso.

* Média Anual.

Tabela 3 - Empréstimos concedidos pelo Banco Mundial à mutuários por setor durante o exercício financeiro 1995-2006, em milhões de US\$

SETOR	1995-7*	1998-9*	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agricultura, Pesca e Floresta	1.395,0	2.097,1	837,5	695,5	1.247,9	1.213,2	1.386,1	1.933,6	1.752,0
Educação	1.633,2	2.154,3	728,1	1.094,7	1.384,6	2.348,7	1.684,5	1.951,1	1.991,0
Energia e Mineração	3.449,9	2.311,0	1.572,4	1.530,7	1.974,6	1.088,4	966,5	1.822,7	3.030,0
Finanças	2.060,6	5.029,9	1.571,6	2.246,3	2.710,8	1.446,3	1.808,9	1.675,1	2.320,0
Saúde e Outros Serviços	2.053,2	3.114,1	1.491,7	2.521,2	2.366,1	3.442,6	2.997,1	2.216,4	2.132,0
Indústria e Comércio	1.661,3	2.922,7	1.036,7	718,3	1.394,5	796,7	797,9	1.629,4	1.542,0
Informação e Comunicações	152,0	179,4	273,8	216,9	153,2	115,3	90,9	190,9	81,0
Leis, Justiça e Administração Pública	3.543,2	6.264,7	4.534,6	3.850,2	5.351,2	3.956,5	4.978,7	5.569,3	5.858,0
Transportes	3.186,0	3.511,3	1.717,2	3.105,2	2.390,5	2.727,3	3.777,8	3.138,2	3.215,0
Água, Saneamento e Proteção contra inundações	1.853,5	1.210,2	1.512,6	1.271,7	546,0	1.378,3	1.591,6	2.180,2	1.721,0
Total de Setores	21.006,8	28.794,8	15.276,2	17.250,6	19.519,4	18.513,2	20.079,9	22.307,0	23.641,0

Fonte: BM, 2004, 2005, 2011 e 2015b. **Organização:** Felipe Saluti Cardoso.

* Média Anual.

Tabela 4 - Empréstimos concedidos pelo Banco Mundial à mutuários por setor durante o exercício financeiro 2007-2015, em milhões de US\$

SETOR	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Agricultura, Pesca e Floresta	1.717,0	1.361,0	3.400,0	2.618,0	2.128,0	3.134,0	2.112,0	3.059,0	3.027,0
Educação	2.022,0	1.927,0	3.445,0	4.945,0	1.733,0	2.959,0	1.731,0	3.457,0	3.534,0
Energia e Mineração	1.784,0	4.180,0	6.267,0	9.925,0	5.807,0	5.000,0	3.280,0	6.689,0	4.510,0
Finanças	1.614,0	1.541,0	4.236,0	9.137,0	897,0	1.764,0	2.055,0	1.984,0	4.054,0
Saúde e Outros Serviços	2.752,0	1.608,0	6.305,0	6.792,0	6.707,0	4.190,0	4.363,0	3.353,0	6.647,0
Indústria e Comércio	1.181,0	1.544,0	2.806,0	1.251,0	2.167,0	1.352,0	1.432,0	1.807,0	2.311,0
Informação e Comunicações	149,0	57,0	329,0	146,0	640,0	158,0	228,0	381,0	322,0
Leis, Justiça e Administração Pública	5.468,0	5.296,0	9.492,0	10.828,0	9.673,0	8.728,0	7.991,0	8.837,0	8.180,0
Transportes	4.949,0	4.830,0	6.261,0	9.002,0	8.638,0	4.445,0	5.135,0	6.946,0	5.151,0
Água, Saneamento e Proteção contra inundações	3.059,0	2.360,0	4.365,0	4.103,0	4.617,0	3.605,0	2.200,0	4.332,0	4.760,0
Total de Setores	24.696,0	24.702,0	46.906,0	58.747,0	43.006,0	35.335,0	31.547,0	40.843,0	42.495,0

Fonte: BM, 2004, 2005, 2011 e 2015b. **Organização:** Felipe Saluti Cardoso.

* Média Anual.

O destino dos empréstimos do BM para a região da América Latina e Caribe seguiu a mesma tendência, ver tabelas 5 e 6. Além de a governança fazer parte de todas as linhas de investimentos do BM desde 1992, passou a ter tópico na segmentação de seus empréstimos. De 1995 até 2009, o destino de empréstimo para governança do setor público encontrou-se entre os quatro maiores volumes, exceto em 2005, mantendo-se na sétima posição. A governança do setor público foi a principal iniciativa do BM na região em 2001, 2002 e 2008, com cerca de, respectivamente, 19%, 27% e 20% dos empréstimos. Torna-se mais evidente a estratégia da agência para região se for analisado o destino dos empréstimos por setor, com destaque para investimentos em “Lei, Justiça e Administração Pública”. De 1995 a 2009, foi o setor com maior volume de empréstimos na região, seguindo a tendência global apresentada acima, com aproximadamente 28,72% do total dos gastos do banco na região, ficando em segunda posição entre os investimentos somente nos anos de 2003, 2004 e 2009, atrás do setor de saúde e outros, e, 2007 e 2008, quando foi superado pelo setor de transportes¹¹³.

Investimentos direcionados ao urbano estavam segmentados nos setores de transportes, saúde (e outros), educação, água, saneamento e proteção com inundações e envolveram a administração estatal e a privatização, gestão mista (híbrida) e taxação ou pagamento direto por parte da população local dos serviços públicos. Os países mutuários ao contraírem os empréstimos eram (e ainda são) responsáveis pela aplicação de reformas ou ajustes, em todos os seus níveis (federal, estadual e municipal) e poderes (judiciário, legislativo e executivo), dos prognósticos e resoluções do BM para problemas da administração pública tidas como técnicas, neutras e seguras para a gestão dos projetos e sua definitiva realização prática no interior do Estado. Houve concentração estratégica dos empréstimos do BM no setor mais dinâmico das reestruturações de instituições estatais e seus quadros técnicos, pois promoveu, direta ou indiretamente, a alteração de leis, reformas institucionais/administrativas do quadro técnico funcional do poder público e enquadramento jurídico conforme suas premissas ideológicas. Os empréstimos destinados ao setor leis, justiça e administração pública condizem com a perspectiva do banco de atuar sobre a estrutura política do Estado em longo prazo independentemente de governos e partidos políticos, suas bandeiras específicas e correntes ideológicas. O mais importante para a agência era ter um programa durável e estável (sem conflitos) que levasse à reestruturação institucional adequada à liberalização econômica.

¹¹³ A variação histórica foi contabilizada a partir das médias de 1995-1997 e 1998-9 e dos investimentos segmentador por ano de 2000 a 2009, sendo a oscilação percentual do total de investimentos em “Lei, Justiça e Administração Pública”, respectivamente, de 24,82%, 33,29%, 44,07%, 32,57%, 32,98%, 26,88%, 28,59%, 28,35%, 26,38%, 26,08%, 18,27% e 22,36%, ou seja, ao longo da transição dos anos 1990 para o 2000, um pouco mais de ¼ dos empréstimos destinou-se a administração pública, assim como o foco central da agência em ajustar ou reestruturar o Estado.

Tabela 5 - Empréstimos concedidos pelo Banco Mundial à mutuários da América Latina e Caribe por tópico durante o exercício financeiro 1995-2009, em milhões de US\$

TÓPICO	1995-7*	1998-9*	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gestão Econômica	435,8	694,0	587,6	570,1	391,0	567,2	111,2	17,4	31,4	54,3	131,8	483,0
Gestão de Recurso Ambiental e Natural	403,2	164,9	270,8	68,8	187,4	240,3	159,1	394,4	250,6	353,0	664,8	3.437,6
Desenvolvimento Financeiro e do Setor Privado	1.229,3	1.626,90	1.056,1	985,4	965,4	819,8	912,4	933,9	979,1	498,9	622,7	1.569,7
Desenvolvimento Humano	569,8	786,9	157,7	471,2	560,4	1.171,7	1.046,7	539,4	673,3	1.022,5	445,5	1.643,8
Governança do Setor Público	531,4	825,2	519,9	1.099,7	1.182,8	798,6	672,0	272,3	964,7	519,9	943,4	2.180,7
Regime de Direito	63,6	94,1	111,7	202,2	15,5	138,8	270,9	66,8	179,7	97,5	50,1	1,0
Desenvolvimento Rural	471,4	613,3	103,0	580,8	168,3	415,9	249,6	161,5	528,6	415,4	307,5	531,6
Desenvolvimento Social, Gênero e Inclusão	244,8	359,1	141,5	371,7	248,9	23,1	268,9	246,6	198,5	175,4	109,2	65,7
Proteção Social e Gestão de Risco	559,3	1.002,40	901,2	530,0	310,4	1.050,3	926,9	668,8	262,7	419,0	307,0	2.853,4
Comércio e Integração	91,9	144,6	160,7	218,3	83,9	59,6	364,6	424,4	413,1	300,5	224,8	254,1
Desenvolvimento Urbano	419,7	676,9	53,3	202,0	251,9	435,2	337,6	368,0	304,9	696,9	853,1	1.010,3
Total dos tópicos	5.020,2	6.888,30	4.063,50	5.300,10	4.365,80	5.820,50	5.319,80	4.093,50	4.786,6	4.553,3	4.660,00	14.031,00

Fonte: BM, 2004 e 2009. *Organização:* Felipe Saluti Cardoso.

* Média Anual.

Tabela 6 - Empréstimos concedidos pelo Banco Mundial à mutuários da América Latina e Caribe por setor durante o exercício financeiro 1995-2009, em milhões de US\$

SETOR	1995-7*	1998-9*	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Agricultura, Pesca e Floresta	228,4	326,4	104,1	72,3	85,0	58,4	379,6	107,0	585,5	83,4	333,5	1.329,2
Educação	536,2	659,8	62,8	529,1	560,4	785,5	218,3	263,8	339,3	369,1	525,3	710,6
Energia e Mineração	239,2	98,1	79,3	107,6	445,6	96,2	50,5	657,9	524,5	19,5	266,8	502,3
Finanças	666,6	1.004,7	1.191,8	946,7	593,5	873,0	405,1	269,1	142,3	286,4	249,5	1.921,0
Saúde e Outros Serviços	588,5	1.150,5	360,2	904,7	660,5	1.574,1	1.558,9	484,9	614,0	649,1	436,7	3.190,5
Indústria e Comércio	93,6	204,2	165,3	38,3	51,4	183,4	428,0	253,5	348,4	236,3	462,0	696,2
Informação e Comunicações	16,9	17,2	28,7	97,8	16,5	52,4	14,0	10,9	5,0	0,0	0,0	173,9
Leis, Justiça e Administração Pública	1.246,0	2.293,8	1.791,0	1.726,7	1.440,0	1.564,9	1.521,3	1.160,6	1.263,0	1.187,8	851,4	3.137,4
Transportes	927,5	875,6	11,6	650,3	463,1	146,4	675,7	557,9	602,7	1.223,9	1.083,4	204,3
Água, Saneamento e Proteção contra inundações	477,3	258,0	268,7	226,6	49,8	386,2	68,4	337,9	361,9	497,8	451,3	2.165,7
Total de Setores	5.020,2	6.888,3	4.063,50	5.300,10	4.365,80	5.820,50	5.319,80	4.093,50	4.786,6	4.553,3	4.660,00	14.031,00

Fonte: BM, 2004 e 2009. *Organização:* Felipe Saluti Cardoso.

* Média Anual.

Todos os demais setores de empréstimos ligados aos países mutuários subordinaram-se a mudança de destino dos ajustes estruturais para a administração pública. Essa dimensão dos ajustes, permitiu ao BM, como perceberam – em momentos diferentes – Arantes (2004) e Pereira (2010), implantar direta ou indiretamente suas reestruturações e, mais que isso, os parâmetros teórico-ideológicos e políticos da gestão pública mais “saudável” para os tempos, termos e exigências institucionais da globalização.

II.

Foi neste contexto de “reestruturação institucional” que a *governança do setor público* se tornou tema de debates políticos e acadêmicos no Brasil, com forte apelo para a gestão urbana. A institucionalização da *governança interfederativa e metropolitana* no Brasil, por intermédio do EM, mereceu atenção especial do BM no já citado relatório “Governança Metropolitana no Brasil: Subsídios para a construção de uma Agenda e de uma Estratégia” com balanço estratégico e o reconhecimento tácito de que o “novo estatuto” emergia como aplicação de *boas práticas* de gestão urbana conforme definido nos modelos de desenvolvimento, eficiência e eficácia do Estado propalados pela agência.

O ponto de partida para as orientações hodiernas dos instrumentos urbanísticos presentes no EM, estava na adequação dos mesmos às demandas econômicas e políticas de reestruturação do Estado que contribuíssem com a flexibilidade dos mercados e a inserção dos espaços metropolitanos nos mercados globais conforme arranjo institucional que facilitasse a intermediação entre Estado e capitais individuais. Sob a perspectiva dos técnicos do BM, as vantagens do EM estariam na condição de seus instrumentos urbanísticos serem

flexíveis e capazes de se adaptar às novas realidades, mesmo quando têm metas claramente definidas. A interligação da estrutura dos planos entre as agências metropolitanas, os estados e os municípios podem tornar-se muito pesada e reduzir o espaço necessário para que os planos locais se adaptem às mudanças econômicas. Deveria haver um equilíbrio entre a flexibilidade para planejar e a coordenação entre os diferentes níveis de governo. As cidades que integram as regiões metropolitanas deveriam ser incentivadas a identificar suas necessidades em termos de uso do solo, conectividade e recursos, e a contribuir para um plano maior, em nível estadual e metropolitano. Para se construir compromisso no nível local, a disponibilidade de recursos financeiros tem de ser crível (BM, 2015a, p. 86).

Embora em termos genéricos e elaborados numa perspectiva de futuro, o relatório do BM (2015a) corresponde a um balanço dos instrumentos urbanísticos que teriam criado as condições para a transição de uma política local para a metropolitana em virtude de resultados na “economia, [na] competitividade, [no] clima de investimento e [nas] vantagens comparativas” (BM, 2015a, p. 21), sem romper com o plano local, sobretudo na virada para os anos 2000 e em consonância com os tópicos e setores mais financiados do banco.

Segundo o relatório, entre as políticas urbanas brasileiras mais próximas às tarefas do

“novo século”, alinhadas aos parâmetros de governança e a capacidade institucional correlatas a leis, a justiça e a administração pública adequadas aos parâmetros do banco estariam:

- o EC (LF nº. 10.257/01), de 2001, “que fortaleceu, através de uma série de instrumentos, a autoridade dos governos nos locais sobre aspectos de uso e ocupação do solo” (BM, 2015a, p. 35-6);
- a criação do Ministério das Cidades, em 2003, que institucionalizou a negociação entre os municípios e o governo federal “reduzindo o espaço necessário para que planos locais se adaptem às mudanças econômicas” (ibid., p. 36) de modo indiferenciado às posições partidárias e de seus representantes (no executivo e no legislativo);
- a Lei dos Consórcios Públicos (LF nº. 11.107/05), em 2005, com a confirmação de mais de 19 mil “acordos voluntários” entre entidades municipais, estaduais e federais em parceria com o mercado e com a sociedade civil (organizada ou não), muitos deles mediados e financiados pelo BID e pelo BM, que teriam contribuído para formas flexíveis de planejamento e investimentos (BM, 2015a);
- a elaboração e desenvolvimento do Comitê de Articulação Federativa (CAF), em 2007, como parte da Secretaria de Presidência da República, “com a finalidade de promover uma melhor coordenação para o planejamento e a implantação de estratégias do governo federal e os governo municipais” (ibid., p. 36) e;
- a extensão do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), a partir de 2009, e na consolidação de intervenções das “esferas do governo, do setor privado e dos próprios beneficiários” (ibid., p. 36) na potencial ampliação da competitividade das metrópoles, em sua absorção de investimentos e vantagens comparativas através da aceleração do mercado imobiliário em combinação com o programa.

No caso brasileiro a aceleração do mercado imobiliário ocorreu para além do PMCMV, da demanda efetiva de habitação e da condição da moradia dos grandes centros urbanos. Houve crescimento do mercado imobiliário e da construção pesada e civil em todas as grandes metrópoles com auxílio do poder público e associação com o capital financeiro que segmentou o mercado conforme condições específicas de construção, especialização da força de trabalho, mercado consumidor, leis e instrumentos para agilizar a mobilização da propriedade privada do solo urbano, isso ainda sem considerar expropriações e violências de todos os tipos promovidas pelo Estado para garantir o mercado de terras, entre outros elementos próprios deste momento.

Todos os processos destacados acima, conforme relatório do BM (2015a), foram viabilizados pelo alinhamento entre políticas setoriais, planejamento urbano e territorial e

governança metropolitana assumidamente marcada pela reestruturação estatal.

Como resultado, o EM enquanto síntese do direito e dos instrumentos urbanísticos e prática do Estado em diferentes níveis e escalas, reconfigura as legislações disponíveis do direito urbanístico conferindo-lhe legitimidade financeira, política, técnica e ideológica às estratégias dos três níveis de Estado num plano mais ou menos organizado de governança.

Segundo diagnósticos do BM (2015a) a governança institucionalizada no EM, sem a necessidade de empréstimos adicionais, passou a: (1) definir “princípios gerais para o planejamento, a gestão e a execução de funções públicas de interesse comum” que correspondiam com a orientação cristalina de alinhamento econômico da agência internacional, e (2) direcionar a identificação de debilidades históricas do processo de urbanização e a carência de serviços públicos e infraestrutura para supri-los por intermédio da mobilizar de intervenções do Estado subsumidas aos imperativos/mecanismos do capital. Para tanto o BM sugere, como está presente nos instrumentos do próprio EM, a efetivação da governança como gestão compartilhada do urbano por vários níveis do governo em parceria com a iniciativa privada por meio de PPPs, consórcios, acordos de cooperação, contratos, concessões e o uso de OUCs que atribuem funções e custos para os diferentes níveis do Estado, com todos os riscos postos pela lei da responsabilidade fiscal, minimizando os impactos, em momentos de entrave do mercado ou de crise, aos capitais individuais que operariam as empresas metropolitanas ou seriam contratadas como empresas terceirizadas de determinados serviços públicos e para a construção infraestrutura. Em outras palavras, a curto e médio prazo, há a redução de regulamentações em setores decisivos por parte do Estado em relação ao planejamento metropolitano abrindo caminho, nesta escala e dimensão da urbanização, para a radicalização da produção das cidades e das metrópoles como negócio.

O aparato político e a forma mais adequada de ação estatal para que tal processo se efetive estariam no conjunto de práticas plasmadas na ideologia da governança metropolitana que, para levar ao equilíbrio e a coesão social da perspectiva do BM, selaria a responsabilidade do Estado em gerir, regular e, quando necessário, garantir a manutenção destes serviços em parceria com a iniciativa privada e amplo apoio da sociedade civil.

Em termos mais específicos, ainda segundo o relatório do BM (2015a), o EM

(i) estabelece normas gerais para os planos de desenvolvimento urbano integrado, a serem elaborados em RMs formalmente instituídas; (ii) incentiva o uso de instrumentos existentes de colaboração; (iii) estabelece diretrizes e critérios para a governança interfederativa – a ser regulamentada através de legislações complementares em âmbito estadual (BM, 2015a, p. 36).

A especificidade do EM, no que tange a governança metropolitana ou interfederativa,

estaria no alinhamento das estratégias dos diferentes níveis do Estado tendo função definida na composição da divisão técnica do trabalho e no plano da dinâmica econômica. Neste sentido, as atribuições do planejamento estariam destinadas à correção das contradições econômicas da produção do espaço que, nesta perspectiva, deve continuar sob regência do capital.

Assim, o PDUI, como estratégia e resultado da seletividade dos investimentos voltados às metrópoles amparados por uma legislação específica e alinhados politicamente de acordo com o EM, obedece a todos os demais instrumentos do direito urbanístico e os limites da responsabilidade fiscal do Estado em manter-se no seu lugar na divisão do trabalho (sem intervenções que de fato inibam a volatilidade da apropriação e circulação do valor no/pelo mercado). Desta feita, o espaço urbano sendo regulamentado “através de legislações complementares em âmbito estadual” permite ao banco amplo espectro de atuação sobre os estados e municípios em diferentes projetos e reformulações das leis, justiça e administração pública de forma mais incisiva que nos períodos anteriores e em sintonia com o alinhamento da governança interfederativa ou metropolitana.

O principal motivo dessas determinações estaria na própria segmentação, parcelarização e especialização dos serviços metropolitanos, como previsto no EM, em diferentes formas fenomênicas de manifestação da crise urbana. Porém, a crise seria sanada por projetos que minimizem setorialmente as contradições da reprodução do espaço, segmentando a realidade para administrá-la de acordo com o tipo de planejamento proposto.

As formulações do relatório sobre a “Questão Metropolitana” confirmam a influência e a estratégia do BM em relação as políticas urbanas e, simultaneamente, a importância dos mecanismos jurídicos já incorporados à legislação brasileira para efetivar a governança interfederativa como parte da reestruturação institucional do Estado.

Contudo, o EM abre espaço para a dimensão prática do banco, pois ainda envolve a aplicação destes mecanismos nas diferentes unidades do Estado, em seus níveis e entes federados; i.e., a letra da lei e a ideologia nela contida, como vimos no primeiro capítulo, precisa ser efetivamente realizada pela força que se efetiva via empréstimos e, ao mesmo tempo, pelo alinhamento legal, institucional e ideológico dos projetos da agência internacional. Neste sentido, com sua força política, econômica e ideológica, o BM rearticulou sua atuação para diferentes escalas de intervenção, pois a elaboração do próprio EM, como afirmam os técnicos à soldo do BM (2015a), contribuiu, direta e indiretamente, para essa articulação.

Porém, mais que uma rearticulação política, como afirma o relatório do BM (2015a) houve acúmulo de debate e, também, de aceitação das propostas de governança propaladas pelas agências internacionais; sendo o desfecho deste processo a formulação ideo-política e

prática do EM. Logo, no plano das políticas urbanas, caberia aos técnicos e o quadro de acadêmicos associados ao BM, funcionários do poder público e de instituições de pesquisa focadas no instrumental jurídico inaugurado pela governança interfederativa, iniciar um novo ciclo das boas práticas de gestão, com maior alinhamento entre Estado e mercado.

Nas palavras dos técnicos do banco,

Depois de anos de discussão, a aprovação recente de um novo arcabouço para a governança metropolitana no Brasil – o Estatuto da Metrópole – cria a oportunidade para o debate e para evolução quanto a vários aspectos. Faz-se oportunidade para: a) reposicionar a questão metropolitana na arena do desenvolvimento no Brasil; b) revisar o que se aprendeu sobre governança intermunicipal e prestação de serviços; c) estimar demandas pela mobilização de recursos para o desenvolvimento metropolitano; d) coordenar uso e ocupação do solo com transporte e habitação no território metropolitano; e) incluir a questão metropolitana em quaisquer revisões do federalismo fiscal no país; e f) promover sustentabilidade ambiental, inclusão social e resiliência a desastres, bem como planejamento para as mudanças climáticas em escala metropolitana (BM, 2015a, p. 8).

O “reposicionamento da questão metropolitana” pode ser traduzido como alinhamento institucional dos municípios e dos estados à lógica de crescimento presente no EM. Como vimos no primeiro capítulo, houve um amplo empenho institucional, por meio da CAF, para a incorporação deste “reposicionamento da questão metropolitana” realizada pelo governo federal e pela institucionalização do acúmulo de trabalhos e projetos em parceria com o BM. Além disso, o banco também contou com a experiência adquirida e acumulada, com os vários empréstimos ligados à projetos setoriais (pois, setorialmente se resolveria abstratamente a crise urbana), daí a possibilidade dos diferentes técnicos, acadêmicos e demais profissionais ligados à gestão urbana revisarem o que aprenderam “sobre governança intermunicipal e prestação de serviços”. Caberia aos técnicos dos entes articulados na unidade metropolitana a busca por “mobilização de recursos para o desenvolvimento metropolitano”, entendendo aqui desenvolvimento e mobilização, respectivamente, como crescimento pautado nas unidades individuais do capital e suas diferentes fontes envolvidas na economia urbana e potencial alinhamento entre gestão pública e iniciativa privada na oferta de serviços coletivos, sendo esta combinação, em linhas gerais, a razão de ser da governança metropolitana.

Na acepção do BM, a lógica proposta levaria à retomada do desenvolvimento visto exclusivamente como crescimento econômico que resultaria dos investimentos voltados à prestação de serviços na dimensão das metrópoles sobre o pretexto dos FPICs.

Os serviços, porém, seriam mensurados pela estrutura do mercado e rendimento do capital, ambos assegurados pelo Estado. Logo, o rendimento do capital seria o objetivo último da oferta do serviço, mesmo que isso leve à pauperização da qualidade e degradação do trabalho dos servidores e dos serviços que passam a ter como medida de eficiência a elevação da

produtividade, sendo essa a régua de aferição do desenvolvimento das próprias metrópoles.

Com os instrumentos jurídicos oportunos, o EM criou condições para arranjos voltados para a “mobilização de recursos” privados nas grandes metrópoles, condição que, a partir dos PDUIs previstos na nova legislação para todas as regiões metropolitanas, orquestraria e coordenaria, como plataforma de investimentos seletivos, o “uso e ocupação de solo com transporte e habitação no território metropolitano”, seguindo as normativas presentes nos ajustes estruturais já em andamento no Brasil, tais como ajustes fiscais denominados na abordagem da governança interfederativa e metropolitana do BM de “federalismo fiscal”, a promoção da “sustentabilidade ambiental, inclusão social e resiliência a desastres, bem como planejamento para as mudanças climáticas” em termos de questões pontuadas pelo discursos resiliência, rentabilidade e crescimento econômico de segmentos tidos como socialmente responsáveis, na acepção liberal.

A perspectiva de sustentabilidade dos relatórios do banco (BM, 2004, 2005, 2006a e b, 2011, 2015a e b) está enraizada na elevação das formas de rentabilidade dos capitais individuais presentes em determinada porção do território e na oferta de serviços que podem ser privatizados ou ofertados por meio de concessão da infraestrutura e patrimônios públicos para a esfera privada, flexibilizando e pauperizando as relações e contratos de trabalho dos servidores públicos. A “questão ambiental” eleva-se ao estatuto de renda de empresas privadas em oposição a mobilização social que se estenda para áreas de proteção ambiental, sobretudo de reivindicação de programas habitacionais. Portanto, o meio ambiente torna-se álibi para o zoneamento e a diversificação de investimentos privados.

Essa formulação teórico-ideológica a respeito do EM e das políticas urbanas, também aponta para a prática da instituição pautada nos tópicos da governança e dos setores associados às leis, justiça e administração pública, mas em escalas variadas. A tomada de posição sobre a escala metropolitana, não anula a atuação do BM e das instituições nacionais, incluindo a própria perspectiva gestada pelo Estado em voltar-se aos municípios ou ao poder local.

Pelo contrário, a governança interfederativa, na acepção do banco e dos representantes do Estado em sua defesa, é colocada simultânea e ideologicamente como problema e correção, pelas dualidades entre ingovernabilidade (problema) e governabilidade (correção/solução) ou centralização (problema) e descentralização (solução/correção). Como veremos no próximo capítulo, essa mesma posição aparece no discursos de técnicos e intelectuais contemporâneos que defendem o planejamento que corrobora com a ordem estabelecida, partem do dualismo ou da ambiguidade antagônica entre organização (controle) *versus* desorganização (descontrole). Em suma, este dualismo eleva-se a condição de questão central do planejamento urbano e

territorial (em escalas local, regional, metropolitana e nacional).

Logo, partindo de uma posição ideológica plural em termos partidários, de segmentos e pautas a serem defendidos, mas comum na defesa da ordem estabelecida, o BM e outras instituições podem ser mediadoras e “parceiras”

no enfrentamento destas questões [ou na colocação de problemas e supostas soluções]. Ao responder às demandas de seus Clientes, o Banco tem prestado amplo apoio aos estados e cidades brasileiras e, especialmente, às populações de baixa renda, nas áreas de infraestrutura e serviços básicos, urbanização de favelas, desenvolvimento institucional, gestão de recursos hídricos, desenvolvimento econômico local, preservação ambiental, saneamento e transportes. No futuro, esperamos que tal atuação possa cada vez mais ser ampliada para o recorte metropolitano (ibid., p. 8)¹¹⁴.

A tendência à urbanização do território brasileiro, a concentração de investimentos e atividades econômicas nas metrópoles como centros nevrálgicos da concentração de valor dada a composição do espaço produzido e as relações ali presentes levou a reorientação ideológica dos parâmetros escalares de atuação do BM que se voltava neste sentido ao “recorte metropolitano” sem anular o acúmulo da produção teórica-ideológica, das mediações econômicas e das práticas políticas voltadas ao poder local¹¹⁵.

Se ao longo dos anos de 1980 e 1990, a perspectiva de atuação do BM priorizou políticas locais, nos limites dos municípios e das práticas de “novas” formas de organização da sociedade civil, como ONGs e outras instituições para pressionar os diferentes níveis do Estado a realizarem os ajustes como parte da estratégia de neoliberalização. A desigualdade do desenvolvimento da urbanização, as tendências simultâneas à concentração, descentralização, diferenciação e equalização geográficas do capital, somadas às contradições que envolvem a reorganização da divisão internacional do trabalho, as reestruturações técnico-produtivas e de gestão sobre o controle do trabalho, a reprodução e reinserção de espaços metropolitanos em relação às redefinições institucionais reordenaram a atuação do BM à escala e legislação

¹¹⁴ A pluralidade teórica foi e ainda é um importante componente de legitimação da ideologia dominante o que correspondem em termos concreto, a pluralidade das classes sociais estruturalmente antagônicas sob a regência das relações e do modo de produção capitalista. A respeito deste processo, Mézáros (2012) evidencia que este pluralismo de classes “nunca é realmente questionado pelas forças de oposição institucionalizadas. Elas mesmas são constituídas para operar dentro dos limites predeterminados da estrutura de legitimação políticas e ideológica do adversário. Na verdade, a aceitação aberta e ritualisticamente reiterada daquela estrutura, em nome do *pluralismo* – que não consegue reconhecer o vínculo efetivo deste último com os interesses parciais dos capitais em competição, interesses opostos aos da esmagadora maioria da sociedade –, torna o modo estabelecido de legitimação pluralista uma das armas mais poderosas do arsenal da ideologia dominante” (MÉSZÁROS, 2012, p. 244-5), daí a importância da cooptação de léxicos, discursos e termos das diversas correntes que disputam ideologicamente posições na realidade, mas nos limites da crítica as estruturas fundamentais da reprodução social.

¹¹⁵ Tomando a tendência do desenvolvimento desigual e sua objetividade Neil Smith (1988) ao analisar as tendências à diferenciação e equalização geográficas do capital, a ampliação da urbanização, a objetividade da divisão do trabalho (social e técnica) apontou que na “medida em que o crescimento metropolitano prossegue firmemente na escala das definições regionais, então, de fato, as diferenças regionais tornam-se diferenças entre diferentes centros urbanos” (SMITH, 1988, p. 215) o que reorienta a atuação política do planejamento, pois as contradições da produção do espaço também envolvem dimensões escalares distintas forçando a mobilização de forças para além da esfera local. Porém, esse processo não nega a objetividade da escala local, pois neste plano mais imediato da reprodução social e da vida no urbano os aspectos do cotidiano se confundem com outras escalas e níveis da determinação social.

nacional sem negar intervenções no plano local e na escala regional¹¹⁶. Deste modo, segundo a perspectiva do BM (2015a), o EM tentaria corrigir localmente os aspectos da reprodução global do capital, encontrando na dimensão nacional do Estado a força para tal.

Apesar da tendência à urbanização controlada pelos interesses de determinados ramos do capital emerge como potencialidade do processo de acumulação, como vimos no primeiro capítulo, é difícil compreender seus desdobramentos históricos e os aspectos políticos ligados à cada período, pois o desenvolvimento de cada campo da reprodução social ocorre de modo desigual, com inúmeras tendências opostas e contradições que colocam novamente ideias e forças objetivas em disputa, incluindo a própria correlação de forças no interior do Estado.

A abordagem institucional do banco volta-se às reestruturações do Estado mediadas por políticas de ajustes estruturais e de seus subprodutos ideológicos. Entre essas formulações está a governança que fundamenta diferentes frentes de atuação dos projetos do BM, cada qual com um adjetivo específico. A governança metropolitana configura uma das estratégias do BM que articula a perspectiva interfederativa e multiescalar de atuação da agência e a reestruturação política do Estado. A convergência entre as contradições do urbano que reproduzem as metrópoles e as concepções liberais da agência internacional contribuiu para a produção de consensos a respeito da governança como projeto político apazível à manutenção das relações de produção por meio de uma política cuja característica é a manutenção da ordem vigente.

Contudo, para entender este complexo de mediações, ainda é preciso evidenciar a confluência política entre os ajustes estruturais e integração da ideologia da governança nos prognósticos políticos e práticos do BM e a sua tomada de posição na instrumentalização do espaço metropolitano como mecanismos da produção do consenso da aplicação da governança como controle das contradições. Ou seja, é preciso avançar na análise da formulação ideológica assentada nos processos históricos do qual o BM busca a sua posição hegemônica e no debate sobre o controle das contradições das metrópoles através da governança. Esses elementos, em linhas gerais, possibilitaram a coalizão entre reestruturação do Estado e institucionalização do EM na qualidade de instrumento de gestão metropolitana, como veremos nos próximos itens.

2.2 A governança como ajustes político-institucionais e urbano do Banco Mundial

O tornar-se dominante de uma ideologia, como vem a ser a *governança*, resulta da

¹¹⁶ A variação escalar, como aspecto concreto das oscilações do movimento do capital e de suas contradições na dimensão da produção do espaço, não fundamentam a perspectiva do banco, pelo contrário, há a atuação escalar ordenada de acordo com determinada finalidade política, sendo tal finalidade invariável, uma vez que a sociedade é concebida como algo estático e o espaço como elemento neutro da reprodução social, i.e., o espaço é concebido como geométrico. Usa-se para todas as escalas a mesma estratégia política de descentralização e flexibilização da esfera pública. Nesta acepção a governança é mantida como projeto político e econômico independente da escala de atuação da instituição.

tomada de consciências e posição em relação à ordem social estabelecida. As determinações que compreendem as dimensões de um contexto histórico particular envolvem a prática que contribuiu para a formulação de certa ideologia nos diferentes complexos da reprodução social com acertos, erros, mudanças de curso e a incorporação de elementos acessórios para manter a atividade da pré-ideação que lhe deu origem na divisão social do trabalho. Relação que configura o conjunto de ideologias dominantes, seu compromisso, direto ou indireto, com a ordem social vigente e, nestes termos, com a manutenção dos aspectos essenciais dos antagonismos de classes.

Este aspecto das ideologias dominantes, conforme salienta Mészáros (2012) após crítica sobre a produção científica, filosófica e política ao longo do século XX, desfruta “de uma importante *posição privilegiada* em relação a todas as variedades de ‘contraconsciência’ [grifos do autor]” (MÉSZÁROS, 2012, p. 233) ou de perspectivas alternativas, ocupando lugar de destaque na mobilização de consciências e na produção teórica. Determinadas ideologias se impõem as demais ao assumirem “uma atitude positiva para com as relações de produção dominantes, assim como para com os mecanismos auto-reprodutivos fundamentais da sociedade” (ibid., p. 233), contando, sobretudo, “em suas confrontações ideológicas, com o apoio das principais instituições econômicas, culturais e políticas do sistema” (ibid., p. 233) em detrimento de correntes críticas das determinações nocivas do metabolismo social vigente. Os intelectuais dessas instituições utilizam de “sua posição privilegiada na ordem social prevalecente” (ibid., p. 233), ditando as “condições e regras gerais do próprio discurso ideológico” (ibid., p. 233) e moldando as consciências conforme sua abordagem. Do mesmo modo, evidencia-se o contorno histórico-particular das ideologias que ganham relevância prática e, no caso da sociedade burguesa, de acordo com o nível de luta e disputa de classes e do poder material de instituições específicas em difundir ou proliferar resoluções, mesmo que inadequadas, das contradições sociais em marcha.

I.

O BM ocupou *posição privilegiada* em relação ao debate ideológico nos campos da política, do planejamento e da gestão do urbano e da economia, projeto que se consolidou nas últimas quatro décadas pelos ajustes estruturais e a posição da agência, como relata Browne (2006), como “órgão especial do sistema das Nações Unidas” (BROWNE, 2006, p. 132) e, junto ao FMI, principal credor de projetos nos países periféricos. Posição privilegiada que, segundo Arantes (2004), fez do setor de pesquisa da agência “‘autoridade’ como formulador de ‘doutrinas’, e permite que se apresente não apenas como instituição financeira, mas também como ‘agência de pensamento’” (ARANTES, 2004, p. 73), introduzindo ideologias em

diferentes campos de atuação prática.

Por outro ângulo, a partir dos anos de 1990, os ajustes estruturais são aprofundados com algumas alterações de sua implementação. As contrarreformas do Estado ou reestruturações político-institucionais são complementos aos ajustes estruturais instituídos na década anterior e conformam a renovação dos mesmos na qualidade de práticas denominadas de *boa governança* que ganham estatuto de continuidade e permanência dos ajustes estruturais, dispensando a imposição de medidas por intermédio dos empréstimos e criando um conjunto de parâmetros a serem institucionalizados e seguidos pelos países mutuários. Tal guinada dos ajustes econômicos à governança pode ser verificada empiricamente pelo sentido dos investimentos da agência internacional em relação aos países mutuários em termos regionais. As medidas dos ajustes dos anos de 1980 na América Latina foram direcionadas para os países com maior dimensão econômica e política em pacotes de empréstimos do BM, por isso Argentina, Brasil e México ganharam destaque pelo volume e tipo de investimentos.

Neste período, a atuação concentrada do BM e do FMI na região direcionou políticas de crescimento econômico de modo ordenado. Segundo Arantes (2004),

./.../ O Banco Mundial acelerou ritmo e volume após crise da dívida latino-americana, aumentando em 45% seus empréstimos, enquanto o BID fez o contrário, reduzindo-os em 33%. Tal opção estratégica deve ser entendida dentro do quadro de ação conjunta entre Banco Mundial e FMI na renegociação das dívidas e implementação das reformas estruturais. Após a crise, o Banco Mundial passou a representar, no Brasil, por exemplo, 15% da entrada de capitais, contra apenas 3% no período pré-crise” (ARANTES, 2004, p. 99).

Como indicam Arantes (2004) e Pereira (2010), os empréstimos do BM esbarravam em restrições criadas pelo FMI. Os ajustes estruturais foram reordenados pelo conjunto da ação das duas agências. Ambas contavam com o refinanciamento da dívida externa na região. Mas, enquanto o BM emprestava dinheiro para sustentar as dívidas a médio prazo podendo ser jogadas para frente e reciclar projetos nas escalas nacional e local, o FMI refinanciava a dívida a curto prazo. Os empréstimos do BM direcionaram-se ao “esforço exportador dos países latino-americanos, como meio de produção de divisas, essenciais ao pagamento da dívida. Os empréstimos do banco para os setores de produção e exportação crescem 52% na década de 1980, em relação à anterior” (ARANTES, 2004, p. 99), contribuindo para a reestruturação econômica dos países latino-americanos baseada na sua inserção especializada na divisão internacional do trabalho e ao cumprimento das metas vinculadas aos ajustes¹¹⁷.

No caso brasileiro o primeiro ciclo de empréstimos condicionados aos ajustes estruturais

¹¹⁷ Uma das características dos empréstimos do BM neste primeiro momento dos ajustes era a dispensa de apresentação dos projetos e a não exigência de contrapartidas imediatas, mas a aceitação unilateral de condicionalidades impostas pela agência, segundo Arantes (2004), tais empréstimos eram divididos em *Structural Adjustment Loans* e *Sectorial Adjustment Loans*.

ocorreu em 1983, no montante US\$ 1,2 bilhões voltados aos setores exportadores (incluindo a indústria de transformação), principalmente à agricultura. Na ocasião, a Argentina contraiu empréstimos no montante de US\$ 1,4 bilhão entre 1986 e 1987, voltados para o mesmo destino, agricultura e exportação. O México contraiu empréstimos em 1983, 1986 e 1987, somando ao todo US\$ 2,3 bilhões, com o mesmo programa de exportação, mas com obrigação especial da manutenção do pagamento da dívida em relação aos gastos públicos, o que consumiu cerca de 6% do PIB do país e levou a queda de investimentos públicos no período, de 12,1% para 5%, e aumento das exportações em 46%, sobretudo para os EUA.

Como balanço da década de 1980, o total de investimentos nos três países foi dividido em, aproximadamente, 47,9% para o setor de produção e exportação e 22,1% em infraestrutura. Com forte efeito da dívida externa, a agência ainda exigiu reformulações na gestão urbana baseadas em ajustes para grandes cidades e metrópoles impondo, entre outras coisas, “reforma fiscal dos municípios, reestruturação do setor habitacional, mudança na política tarifária e redefinição do padrão de financiamento público local, em nome da cidade ‘autossustentável’” (ARANTES, 2004, p. 30). Aliás, os ajustes compreendiam a totalidade da vida nacional e, desde a década anterior, migravam para projetos de reestruturação urbana que, em muitos casos, confundia-se com as medidas de reforma estatal na esfera local. Assim, os anos 1980 apresentavam, como identifica Browne (2006),

mudança de postura do BM com relação os empréstimos urbanos [e com] o reconhecimento não só das evidentes economias de escala que as cidades representavam para o comércio, indústria, atividades do setor público, investidores, incluindo para o próprio BM, mas também de que as cidades eram lugares onde se concentravam modernos meios de produção e de consumo. Assim, as cidades, mesmo de países da periferia passavam a ter uma importância estratégica para o BM (BROWNE, 2006, p. 129)¹¹⁸.

¹¹⁸ Conforme relata Browne (2006), a área de desenvolvimento urbano do BM crescera a partir dos anos 1970, passando de 10 especialistas para “cerca de 700 técnicos de diversas áreas: arquitetos, engenheiros, economistas, analistas financeiros etc. Para apoiar as ações de desenvolvimento institucional, o BM contava com a experiência do Economic Development Institute para criar ou assessorar agências de planejamento governamentais e ministrar cursos nas áreas de gestão urbana e de planejamento urbano” (BROWNE, 2006, p. 132). Nas décadas seguintes, além da centralidade das políticas urbanas por parte do BM, aprofunda-se a relação entre os projetos econômicos da agência, a difusão de programas nos países mutuários e a formação de seus quadros políticos e administrativos. Cabe ainda destacar que os programas urbanos foram incorporados ao discurso da redução da pobreza implementado pelo ex-secretários da defesa dos EUA (1961-1968) e presidente do BM entre 1968 e 1981, Robert McNamara. Neste itinerário, o principal programa do BM foi o de “combate à pobreza” intitulado de *pro-poor* que permanece até os dias de hoje como slogan político do banco. A finalidade deste programa era (e ainda é) mitigar (e não eliminar por completo) a pobreza dos países mutuários (i.e., dos países periféricos) e implantar, por meio de atuação do BM, os valores liberais da política externa dos países credores da instituição, sobretudo aqueles com maior participação na carteira de investimento do banco, leia-se demandas dos EUA (ARANTES, 2006, BROWNE, 2006 e CARDOSO, 2017). O então presidente do BM, difundiu para outras agências internacionais, principalmente o FMI, as premissas liberais e ideológicas do “combate à pobreza” que se generaliza para outros campos da vida social. No período que se manteve à frente da instituição, McNamara proferiu três discursos importantes sobre o tema ao longo dos anos de 1970, “o primeiro [...] em 1972, no Chile, o tema central diz[ia] respeito à importância que a agência deveria dar à participação das camadas mais pobres no processo de desenvolvimento e reclama[va] da falta de recursos para o BM investir no combate à pobreza. No segundo discurso, pronunciado em 1973[...] em Nairóbi, na Assembleia Anual conjunta do BM com o FMI, dirigindo-se a especialistas das duas instituições, McNamara clama[va] por projetos que elevassem as condições de vida dos mais pobres, para que pudessem desfrutar de mais ‘justiça social’ e tornarem-se ‘mais produtivos’ [...] O terceiro discurso, proferido em 1975, em Washington, na Assembleia de Governadores, foi consagrado ao setor urbano e se tornou marco na trajetória das operações urbanas. Neste

Os projetos adotados para o urbano e promovidos pelo BM também seguiram (e ainda seguem) as orientações ideológicas, administrativas e políticas dos ajustes estruturais sendo aprofundado nas décadas seguintes, sobretudo do ponto de vista político-econômico e estatal.

Em todas as escalas e setores dos investimentos das agências internacionais, nos anos 1990, os ajustes estruturais reciclaram as políticas monetárias estadunidenses para os países periféricos em contrapartida das reestruturações macroeconômicas e da administração estatal em diferentes esferas e níveis. O BM e o FMI em conjunto mantiveram-se alinhados as medidas monetárias de Washington e do Federal Reserve System (FED) que, segundo Coggiola (2002), “já haviam exportado sua inflação e a crise da sua moeda nos anos 1980” (COGGIOLA, 2002, p. 437) dos EUA – como operador do mercado mundial – para os países periféricos – na qualidade de mutuários e receptores dos ajustes estruturais. O efeito da remuneração do capital financeiro pelos países mutuários das agências internacionais, principalmente os da periferia, assegurou a estabilização política e econômica dos EUA.

O FMI adotou como medida política a elevação das taxas de juros, e o BM introduziu aos seus empréstimos os ajustes macroestruturais, ambos atuando à serviço do imperialismo estadunidense. Tendo como resolução dos problemas a ampliação das suas causas da tragédia econômica, as medidas de estabilização dos países periféricos foram:

a) [o controle da] inflação com taxas mensais em aceleração, b) congelamento de preços, c) descongelamento descontrolado, d) aumento sem controle de preços e nova aceleração inflacionária. O final dos anos de 1980 e início dos 1990 foram marcados pela crise e eclosão da hiperinflação. Surgiram então os planos baseados na introdução de âncora cambial: México, Chile (1990), Argentina (1991), Brasil (1994) e vários outros países da América Latina, países asiáticos e do Leste Europeu, viveram a introdução dessa modalidade de estabilização, com estrutura básica semelhante (COGGIOLA, 2002, p. 437).

Os empréstimos com destino aos ajustes estruturais concentraram-se países tidos como de “renda média”, o que demonstra o aspecto seletivo das estratégias das agências internacionais e a preocupação com a difusão dos ajustes macroeconômicos com enfoque na

discurso, além de valorizar o papel das cidades no processo de desenvolvimento, o presidente do BM indicaria as diretrizes para a redução da pobreza urbana, quais sejam: criação de empregos no setor formal, elevação das possibilidades de ganho no setor informal e ampliação do acesso aos serviços públicos – transportes, educação, saúde e habitação” (BROWNE, 2006, p. 129-30). O “combate à pobreza” ampliou a atuação ideológica do BM para as políticas urbanas, virada marcada por forte componente estratégico no contexto da Guerra Fria e de ofensiva do capital, essa dimensão pode ser apreendida nas palavras do próprio McNamara que, no terceiro discurso enfatiza que sob contexto histórico determinado, “a violência e convulsão civil são mais comuns na cidade do que no campo. Frustrações que se acumulem nos pobres urbanos são rapidamente exploradas por extremistas políticos. Se as cidades não começarem a tratar da pobreza de forma mais construtiva, a pobreza poderá igualmente começar a tratar as cidades de forma mais destrutiva” (MCNAMARA apud ARANTES, 2006, p. 64 e BROWNE, 2006, p. 130). Tal foi a importância dada pela agência aos projetos urbanos que em 1981, “o BM descentralizou suas atividades urbanas. A responsabilidade pelas operações de empréstimos, que era do Departamento de Projetos Urbanos, foi transferida para seis novas divisões de projetos regionais, vinculadas aos Departamentos de Projetos Regionais. A responsabilidade pela política para o setor urbano, pela avaliação e revisão das operações e por pesquisas ficou a cargo do Departamento de Desenvolvimento Urbano” (BROWNE, 2006, p. 132).

transição à democracia de mercado e às reformas institucionais. A agência aproveitou oportunisticamente o novo ciclo de endividamento dos países mutuários e a desaceleração econômica dos países centrais para impor medidas de controle à inflação, a renegociação das dívidas, a conduta de empréstimos vinculadas a normas administrativas, a abertura de mercados de bens, serviços e capitais, a privatização e, mais importante, a reforma do Estado, constituindo uma agenda voltada especificamente para a governança.

Os investimentos no Brasil, na Argentina e no México, são exemplares, dada a dimensão dos países como de renda média, a posição econômica que ocupam na região e o uso de seus exemplos pelo banco como *modelos de sucesso* na aplicação de *boas práticas* a serem seguidas em outras regiões (BM, 2004, 2005, 2011 e 2015b). Nos anos 1990, como destaca Arantes (2004), o Brasil contraiu cerca de US\$ 9,8 bilhões em empréstimos destinados a reforma do sistema financeiro com o BM, o que implicou na reestruturação de inúmeros serviços do Estado para acompanhar tal reforma. No mesmo período, o BM e o BID emprestaram juntos mais US\$ 4,8 bilhões concentrados nas reformas do Estado que incluíam os sistemas de saúde, a seguridade e proteção social, o setor energético, a descentralização e privatização dos meios de transporte ferroviários e estradas, e, principalmente, a reforma fiscal e administrativa em diferentes escalas, os resultados são conhecidos e evidentes, tais como o apagão no sistema elétrico, a venda de empresas abaixo de seus rendimentos, a pauperização do trabalho dos servidores públicos e dos serviços prestados.

No diapasão do segundo ciclo dos ajustes estruturais, a Argentina contraiu do BM, entre 1990 e 1994, empréstimos na ordem de US\$ 21,5 bilhões em programas de privatizações e concessões das empresas públicas, das quais 63% passaram para o controle do capital estrangeiro, desse total, 98% dos recursos foram destinados a setores geradores de parcas divisas, como eletricidade, gás, petróleo, telecomunicações, finanças, o que aumentou a vulnerabilidade financeira e de remessas de lucro para o exterior e resultou no aumento do nível da pobreza no país de 13,7% para 57%, entre 1994 e 2003. No início dos anos 1990, o México mantinha-se preso aos acordos do Pacto de Solidariedade Econômica firmado por De La Madrid, em 1987, forçando o país a controlar seus gastos públicos em virtude da estabilização econômica e da abertura comercial, da privatização de setores importantes da economia, da tentativa de manter um câmbio forte, e do enxugamento do Estado e de programas assistenciais pontuais. Esse processo levou ao aumento dos empréstimos do BM ao país em conformidade e continuidade de programas de “reforma do setor financeiro, descentralização administrativa, reestruturação (com privatizações) dos setores de mineração, siderurgia, agricultura, empresas públicas, saúde, habitação, transportes e telecomunicações” (ARANTES, 2004, p. 103).

Neste período, os três países juntos concentravam 42% dos empréstimos do BM para a reforma do Estado, tornando-se referências das *boas práticas* de gestão pública e de reformas setoriais. Sob a orientação da *boa governança*, entre 2000 e 2004, os empréstimos voltados para a reforma do Estado ocupavam 62,5% do montante total do bando, enquanto as demais instituições internacionais incorporavam o termo em seus relatórios e prognósticos. Aliás, entre 1994 e 2004, os mesmos países contraíram entre US\$ 1,1 e 1,6 bilhões ao ano do BM, empréstimos que, embora destinados a medidas setoriais, firmavam compromisso político e institucional com a aplicação de reformas estruturais em diferentes escalas¹¹⁹.

Na virada do século XXI aos dias atuais, conforme descrevem os documentos do BM (2004, 2005, 2011 e 2015b), o volume dos empréstimos do BM foi redirecionado de acordo com a perspectiva adotada pela instituição em impor seus ajustes estruturais nos países mutuários. Mas, destaca-se a continuidade de intervenções destinadas ao setor público e a readequação dos mesmos para reformas institucionais. O enfoque da reforma administrativa converge com a pauta da *governança* como parte da segunda rodada dos ajustes estruturais e apresenta, desde então, importância no campo das teorias relativas ao planejamento estatal de enfoque territorial e espacial, que passa a ter nas reformas interfederativas um eixo central, englobando as escalas regional, metropolitana e urbana.

A reforma do Estado, da gestão pública e de seus instrumentos legais, iniciada como parte e característica central do segundo ciclo dos ajustes estruturais, exigiu um alicerce teórico-conceitual plural e correspondente à perspectiva e posição privilegiada da agência internacional na ordem social estabelecida. Esse processo impulsionou a *governança* como concepção flexível e adaptável as realidades distintas da qual os ajustes precisariam ser aplicados.

II.

Desde os anos 1990, o BM produziu uma série de documentos e relatórios com o título da *governança*, mas o primeiro trabalho sobre o tema, intitulado “Governança e desenvolvimento”¹²⁰, foi escrito em 1991 e publicado em 1992. A partir de então, a *governança* é identificada imediatamente com reformas no arranjo institucional tendo, no documento aventado, a uma “bússola” com “paradigmas” de orientação políticas e modelo de desenvolvimento. Neste documento, são explicitados os parâmetros das reformas do Estado e da institucionalização de medidas liberais com uma agenda teórico-ideológica com léxico

¹¹⁹ Cabe lembrar que, no caso brasileiro, o segundo ciclo de ajustes estruturais corresponde com a criação do PL nº 3.460/04 que originou o EM e teve na reforma do Estado o fio condutor dos debates sobre as intervenções urbanas nas metrópoles, o que tornou a *governança* a perspectiva teórica dominante a ser perseguida no campo da política e das reformas interfederativas para atuação dos três níveis de governo.

¹²⁰ Tradução do título original “Governance and Development”.

específico a serem perseguidos nos termos da política e do planejamento no novo ciclo de ajustes que se configurava, os elementos estruturantes desta concepção de governança mantêm-se até hoje como ideologia dominante no interior e fora das agências internacionais¹²¹.

Conforme identifica Arantes (2004), para além da utilização do léxico liberal corporativo das *business schools*, a produção de documento específico retomando a temática da governança pelo BM revela a tentativa da agência em dar coerência a um “quadro de leis e instituições regulatórias pelos quais o setor corporativo é governado” (ARANTES, 2004, p. 82) introduzindo a agenda política dos ajustes estruturais os jargões utilizados “pela ciência política inglesa para explicar a reforma do estado realizada pela primeira-ministra Margareth Thatcher” (ibid., p. 82). Logo, o BM tornou esse conjunto de normas e leis em “‘modelo de governo para oferecer um quadro de funcionamento adequado aos mercados’, reduzindo os custos transacionais da economia institucional’ – no jargão contábil das repartições multilaterais de Washington” (ibid., p. 82). O “modelo” adequado aos mercados é incorporado como parte dos ajustes estruturais no campo da institucionalidade, sendo um conjunto de ações da agência que internalizou nos países mutuários a

provisão de ferramentas técnicas de administração e dados básicos; estrutura de incentivos para líderes; criação de incubadoras e assistência técnica; apoio direto a projetos; melhora da comunicação e da educação pública; fortalecimento institucional; e a elevação e disseminação de boas práticas de reforma local. Isso implica numa ‘reorientação da assistência’ do banco, de acordo com princípios de apoio menos baseado em empréstimos e aumento da relação institucional com comunidades, ONGs e municípios (ibid., p. 86).

Para entender a profundidade das reestruturações propostas em nome da governança, voltemo-nos ao tratamento do tema pelo BM em seu “Governança e desenvolvimento”. Na abertura do documento sobre as diretrizes da orientação política e ideológica da instituição para seus mutuários, o seu então presidente, Lewis T. Preston (1991-1995), enfatiza que a

Boa governança é complemento essencial de políticas econômicas sólidas. Eficiente e responsável gestão do setor público e previsível e transparente estrutura política são críticas para a eficiência dos mercados e dos governos, e conseqüentemente do desenvolvimento econômico. O aumento da atenção do Banco Mundial para o problema da governança é uma importante parte de nossos esforços para promover o desenvolvimento sustentável e equitativo (BM, 1992, p. v)¹²².

¹²¹ A respeito do vocabulário e da perspectiva de “ajuda internacional” das agências multilaterais, como BM, BID e FMI, segundo Arantes (2004), após estudo sobre os efeitos em técnicos e servidores públicos no contato com programas financiados por tais agências, o léxico e o discurso promovido por tais instituições e seus tributários dificulta a leitura de “um programa sistemático, cujo pressuposto central /.../ mantém-se inalterado ao longo do tempo” (ARANTES, 2004, p. 91). Esse léxico além de dificultar, também conduz a interpretações e concepções da realidade da qual os seus limites se apresentam como única forma de atuação, tal como ocorre com os preceitos da governança.

¹²² No original encontra-se a seguinte construção: “Good governance is an essential complement to sound economic policies. Efficient and accountable management by the public sector and a predictable and transparent policy framework are critical to the efficiency of markets and governments, and hence to economic development. The World Bank’s increasing attention to issues of governance is an important part of our efforts to promote equitable and sustainable development”.

Páginas a seguir, emerge a seguinte afirmação: “/.../ O que é dito neste livreto sobre o desempenho do governo deve ser aplicado em países individuais em seu contexto” (ibid., p. 9)¹²³. Torna-se evidente que o “complemento essencial de políticas sólidas” e da “eficiência e responsabilidade do setor público” para a promoção do “desenvolvimento sustentável e equitativo” embasa-se em duas perspectivas da instituição presentes até hoje em sua atuação, saber: (1) no enquadramento político dos países mutuários aos ajustes estruturais independentemente dos programas e empréstimos da agência, e (2) no melhor ambiente de *governo* para que o capital possa atuar livremente, no máximo com pequenas correções ou “marcos legais” dos quais a regulamentação estatal teria como obrigação. Nessas duas perspectivas, a governança vem a ser ferramenta de reestruturação estatal e medida à formulação de “regras para fazer os mercados funcionarem eficientemente e [buscando] intervenções corretivas onde há falhas” (ibid., p. 6)¹²⁴.

A estratégia da agência internacional para os países periféricos condizia, ao mesmo tempo, com a identificação de um “tipo ideal” de Estado que deveria ser perseguido ou universalizado como modelo variável em virtude de relações socioeconômicas de produção imutáveis. Ou seja, haveria uma premissa *a priori* de “bom governo” que, dados os parâmetros de adaptabilidade às liberdades de mercado e de iniciativa privada, levariam ao crescimento econômico e ao “bom andamento” da sociedade traduzido por “boas práticas”.

No documento afirma-se categoricamente que os países mutuários precisavam manter seus ambientes controlados, justificando antecipadamente o fracasso das práticas de governança, uma vez que, na acepção dos técnicos do BM (1992), só teriam dificuldades de percurso na aplicação da governança os países mutuários que não criassem o ambiente adequado as “boas práticas” de gestão. Ao que tudo indica, a governança complementa os ajustes estruturais do BM com foco no Estado. Nestes termos, suas premissas partem da *corrigibilidade* aos efeitos deformadores e, em último caso, das falhas do mercado (como as crises) priorizando seu funcionamento mecânico *ad infinitum*. Técnicos do BM pronunciaram a respeito desse ajuste como

Empréstimos para os ajustes estruturais e reformas relacionadas à gestão do setor público visavam criar um ambiente propício ao crescimento. Eles procuravam reduzir a intervenção do governo nas práticas políticas de incentivo, promover o uso mais eficiente dos recursos públicos e reduzir os déficits fiscais – abordando os problemas de governança que afetavam o gerenciamento de recursos. Apesar de algum sucesso encorajador com empréstimos para ajustes e reformas do setor público, o ambiente favorável ainda é deficiente /.../. Os investimentos e reformas de políticas apoiados pelo Banco mais efetivamente dependem, em tais casos, de melhorias adicionais na

¹²³ No original: “/.../ What is said in this booklet about government performance must be applied to individual countries in their context”.

¹²⁴ No original: “/.../ rules to make markets work efficiently and corrective interventions where there are Market failures”.

Tal formulação dos técnicos do BM qualifica a governança como modelo a ser perseguido por toda a estrutura estatal nos campos da administração pública e da legislação em diferentes países ou “culturas”, como parte da substância do poder político que se institui para além do Estado, em nome do consenso ideológico e da coesão social e institucional associada as leis do mercado¹²⁶. Perspectiva que tende a homogeneizar as diferenças de “governo”, pois a trajetória sociohistórica de cada formação estatal, na “teoria-política” da governança, estaria subsumida a cultura e no aspecto subjetivo de seus representantes correndo o risco de levar ao clientelismo, a corrupção, ao nepotismo, ao burocratismo e ao patrimonialismo (BM, 1992).

A governança como prática a ser perseguida, tem em seu cerne, a busca por moldar subjetividades nos temas indicados anteriormente. Nessa “teoria-política” de “ajuste institucional” vê-se certa tautologia de adaptação de políticas como uma racionalidade pautada no desenvolvimento abstrato e de correção dos maléficis efeitos subjetivos da corrupção inerentes a invariável “natureza humana”. A boa governança manifestar-se-ia como técnica política neutra, dado o preceito de positividade de adaptação às leis econômicas do mercado tidas como indeterminadas e não vinculadas às condições de existência de classes. Neste âmbito, o alinhamento institucional precisaria atingir equilíbrio, tal como presumido funcionamento autorregulado dos mecanismos do mercado.

O aspecto central destes preceitos estaria no caráter supostamente democrático da concorrência entre níveis de Estado e diferentes nações, cidades e organismos que buscariam atender aos benefícios da disputa econômica intra-capitais. A concorrência promoveria a abertura do mercado autorregulador e inibiria a formação de monopólios e formas corruptíveis de governo, sendo a política reduzida cultura e governança a um “tipo ideal” a ser perseguido.

¹²⁵ No original: “Structural adjustment lending and related reforms of public sector management aimed to create an enabling environment for growth. They sought to reduce government intervention in incentive policies, promote the more efficient use of public resources, and cut fiscal deficits-thereby indirectly addressing those issues of governance which affected the management of resources. Despite some encouraging success with adjustment lending and public sector reforms, the enabling environment is still deficient /.../. More effective Bank-supported investments and policy reforms thus depend, in such cases, on further improvements in the institutional framework for development management”.

¹²⁶ Junto a governança imperam os termos empoderamento, participação, justiça social, capital humano e social, todos eles buscam explicar a coesão social e o apaziguamento das tensões no interior e fora do Estado, como teoria política ampla. Segundo Arantes (2004), nos documentos do BM essas noções articulam “as classes [que] não se enfrentam, os conflitos são ilegítimos e a disputa pelo fundo público é adiada em nome da coesão cívica para superar a crise urbana. De outro lado, a estabilidade institucional e a garantia legal dos contratos e do direito à propriedade, exigidas pelo mercado, são protegidas contra interferências indesejáveis. Permite-se a participação popular apenas de forma localista, na solução dos problemas comunitários e do bairro, enquanto já evidente recusa à participação população na definição de regras jurídicas da governança” (ARANTES, 2004, p. 89). As agências internacionais financiaram o Estado, instituições da sociedade civil, igrejas, partidos políticos e ONGs, excluindo sindicatos trabalhistas e movimentos sociais de base popular. A participação das ONGs em projetos do BM cresceu, entre 1988 e 1997, de 5% para 47%. O resultado disso foi a afluência das ideias do BM no interior de instituições acadêmicas e do Estado, pois para “muitos jovens diplomados, as ONGs tornaram-se um trampolim profissional rumo ao mundo das organizações interestaduais” (ibid., p. 88). Igualmente, segundo Davis (2006), o “Banco Mundial, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e outras instituições de ajuda contornaram ou evitaram progressivamente os governos para trabalhar de forma direta com ONGs regionais e comunitárias” (DAVIS, 2006, p. 83-4).

Neste prognóstico, a economia é naturalizada, pois as relações de produção correspondem ao aspecto da adaptabilidade do Estado. Para tanto, na acepção dos técnicos do BM, a governança persegue formas responsáveis e transparentes da gestão dos recursos públicos baseada na “boa ordem” social e institucional, na estabilidade política, na ausência de conflitos entre classes e grupos sociais (mediados institucionalmente) e na administração supostamente técnica, eficaz e neutra dos órgãos do Estado que seria aplicada, como identifica Arantes (2004), por uma “burocracia altamente treinada e profissional [e que] também evitaria a influência exagerada das oligarquias locais nas regras do jogo” (ARANTES, 2004, p. 83). A governança alcança o estatuto de neutralidade política e ideológica, com alto grau de cientificismo economicista baseado na responsabilidade dos gastos públicos e no crescimento econômico, ambos palatáveis a diferentes frentes institucionais do espectro político da direita à esquerda oficiais com discurso democrático construído nos valores, credos e princípios neoliberais de flexibilidade, gestão responsável e controle fiscal de gastos públicos.

O poder é reduzido ao apaziguamento das tensões ou produção de uma harmonia, o Estado é transformado em governo e a democracia torna-se fator contratual entre partes distintas e antagônicas por meio do consenso. Porém, ao invés de mínimo, o Estado deve ser forte, parceiro, facilitador, regulador e financiador da iniciativa privada, tendo como meta e critério de suas ações o crescimento econômico. Eis que para o BM as diretrizes de *boa governança* valorizam o velho credo da *corrigibilidade* dos fatores negativos da economia liberal, mas como determinação de sua permanência fomenta a criação e sustentação de

um ambiente que promova um desenvolvimento forte e equitativo e é um complemento essencial para políticas econômicas sólidas. Os governos desempenham um papel fundamental na provisão de bens públicos. Eles estabelecem regras que fazem os mercados funcionarem eficientemente e, de maneira mais problemática, corrigem falhas de mercado. Para desempenhar esse papel, eles precisam de receitas e agente para coletar receitas e produzir bens públicos. Isso, por sua vez, exige sistemas de prestação de contas informações adequadas e confiáveis e eficiência no gerenciamento de recursos e na prestação de serviços públicos (BM, 1992, p. 1)¹²⁷.

Segundo a entidade, para que a *corrigibilidade* das falhas do mercado ocorram fazia-se necessário “homens adequados para efetuarem determinado fim”, i.e., uma burocracia e corpo técnico, administrativo e científico de profissionais minimamente treinados e educados com os jargões da teoria política da governança e crenças no liberalismo com foco em certo tipo de planejamento estatal flexível e adaptável às oportunidades de crescimento, muitas vezes

¹²⁷ No original: “an environment which fosters strong and equitable development, and it is an essential complement to sound economic policies. Governments play a key role in the provision of public goods. They establish the rules that make markets work efficiently and, more problematically, they correct for market failure. In order to play this role, they need revenues, and agents to collect revenues and produce the public goods. This in turn requires systems of accountability, adequate and reliable information, and efficiency in resource management and the delivery of public services”.

falaciosos, sobretudo em relação aos arranjos promovidos pela globalização. Porém, conforme relatório do BM (1992), a série de ajustes estruturais que passaram a englobar a aplicabilidade da governança, exigia ainda dos países mutuários “revisar, atualizar e simplificar seus sistemas legais. Tais reformas dos sistemas legais melhorarão a capacidade do governo de regular a economia com eficiência e de tomar decisões administrativas de acordo com um conjunto de leis novas e relevantes” (BM, 1992, p. 35)¹²⁸, com novos marcos regulatórios do qual o Estado tenha certo protagonismo.

Após as diretrizes de “Governança e desenvolvimento”, como relatado no “*Policy Paper*” do BM para a América Latina e segundo expõe Arantes (2004), ao longo dos anos 1990, 90% dos programas dos ajustes estruturais passam a ter como horizonte a

mudança no quadro regulatório (*legal framework*); reforma e/ou privatização de empresa públicas; gestão econômica (*economic management*); capacitação institucional (*capacity building*); e apoio aos processos de descentralização. Tais iniciativas inseriam-se no objetivo mais geral de promover uma ‘mudança de paradigma do Estado’, criando uma nova ‘sinergia’ entre ‘governos menores e mais focados e um setor privado renovado’ (ARANTES, 2004, p. 84).

O “paradigma de Estado” e sua sinergia com os “governos menores”, além de suscitar a reforma administrativa e interfederativa (com alinhamento de todos os entes federados), são mensurados com indicadores subjetivos de governabilidade sob os critérios de homens de negócios, consultores políticos e técnicos das agências internacionais. A “boa governança” passa também por indicadores como *Business Environment Risk Index* (BERI) e *International Country Risk Guide* (ICRG) que, respectivamente, qualifica os serviços públicos e o ambiente de respeito contratual e classifica as instituições públicas e a capacidade de implementação de projetos das agências internacionais ou de empresas multi e transnacionais. O BM e as demais agências internacionais repudiam contratos de risco, “expropriação, tradição de lei e ordem, qualidade da burocracia e corrupção no governo” (ARANTES, 2004, p. 85), buscando flexibilidade em todos os níveis de projeto e uma legislação, que em termos abstratos, tenha como pressuposto potencializar o crescimento econômico em detrimento de seus obstáculos.

As agências internacionais visam a governabilidade e a governança para os países periféricos em oposição a um tipo de planejamento de risco, de investimentos que envolvam programas autônomos e de tomada de decisão internos ou marcados por projetos de cunho de longo prazo com “capitais de risco” com retorno de lucro a perder de vista o que mobilizaria grande esforço e investimentos estatais em diferentes frentes voltadas ao mercado interno.

¹²⁸ No original: “/.../ review, update, and simplify their legal systems. Such reforms of legal systems will improve the capacity of government to regulate the economy efficiently and to reach administrative decisions on the basis of a dear set of new and relevant law”.

Neste horizonte, como vimos na primeira parte deste capítulo, houve uma guinada dos investimentos em direção a gestão e/ou administração estatal e com propósito de implementação da “boa governança” na transição entre os anos 1990 e 2000.

III.

A governança para a agenda urbana do BM soma-se a um conjunto de ajustes em andamento desde a década de 1990. No turbilhão dos ajustes estruturais, a agência internacional já havia estipulado um conjunto de intervenções para as cidades dos países periféricos. A síntese dos ajustes para o urbano mimetiza as saídas encontradas para o crescimento econômico de cidades dos países centrais, após ou durante as reestruturações produtivas, desconsiderando as vias de desenvolvimento do capitalismo na periferia e suas debilidades estruturais.

Cabe lembrar que ao longo dos anos 1970 e 1980, como destaca Otilia B. F. Arantes (2011), uma série de medidas e teorias que subsumiam a cidade a atração de investimentos foram difundida como resolução dos problemas urbanos e criou uma aproximação entre planejamento e empreendedorismo. Londres e Baltimore tornaram-se exemplos dos caminhos para o *empreendedorismo urbano* como possibilidade de reversão de áreas tidas como deterioradas. No caso dos EUA, diante da crise fiscal dos municípios como resultado da desregulamentação promovida por Ronald Reagan, uma série de cidades (Baltimore e Nova York ganham grande destaque) foram forçadas a incorporar políticas de atração de investimentos privados através da emissão de títulos no mercado, privatizando, taxando e cobrando serviços básicos em áreas comerciais tidas como *business improvement districts* (BIDs) para assegurar alguma “autonomia” e poder de gestão municipal¹²⁹.

No relatório intitulado “Política Urbana e Desenvolvimento Econômico” (BM, 1995), publicado em 1991, os técnicos do BM retomam as teorias do *empreendedorismo urbano*, o foco no desenvolvimento e na gestão local em afinidade com políticas macroeconômicas neoliberais. Nas veredas do empreendedorismo urbano, de acordo com o relatório, as cidades são vistas como competitivas e precisariam ser gerenciadas como empresas privadas, ter metas de produtividade em ações e intervenções estatais pontuais e na oferta de serviços para atração ou “âncoras” de investimentos de diferentes capitais privados, estes parâmetros estimulariam e promoveriam a dimensão do mercado e reinseririam os pobres nos vetores de crescimento econômico da cidade. O denominado ajuste estrutural para o urbano¹³⁰, próprio da condição do

¹²⁹ Durante os anos 1980, como mostra Pedro Arantes (2004) a cidade de Nova York teve grande retração fiscal devido a duas décadas de reestruturações produtivas-industriais, o aumento do desemprego e as pressões para a descentralização dos investimentos por parte do governo federal. A consequência deste processo, nos caminhos das práticas políticas neoliberais, foi a ampliação dos distritos como áreas de negócios, a título de exemplo, em 1993, a cidade tinha 26 BIDs, ampliando as frentes de mercado e dos capitais privados sobre a cidade.

¹³⁰ Como exposto no documento do BM (1995) acima citado, no nível das cidades as intervenções da agência nos países

aumento da produtividade e da eficiência, carecia de adaptação dos governos locais para promover a “estabilidade fiscal, financeira e monetária para evitar a inflação e permitir a inversão pública e privada” (BM, 1995, p. 41), os ajustes macroeconômicos e a descentralização da gestão, focada nos governos locais, levariam ao crescimento econômico e solucionariam os problemas urbanos, principalmente dos pobres que seriam introduzidos nos mercados formal e informal ou tornar-se-iam empreendedores. Porém, ainda não são definidas agendas mais acabadas para a administração pública e sua relação com o espaço produzido, era apenas pontuada a necessidade de marcos regulatórios para o urbano.

Com a governança sendo a teoria política aglutinadora das intervenções do BM nos países periféricos, todos os programas da agência incorporaram sua orientação e sistematizaram os empréstimos para a redefinição ou reestruturação da esfera pública e de diferentes instituições associadas direta ou indiretamente com a “sociedade civil”, aprofundando os ajustes estruturais para os diversos tópicos que passaram a englobar o “setor urbano”.

No contexto ideo-político da globalização e da exigência da reestruturação do Estado, na transição do século XX para o XXI, o BM refinou o “ajuste urbano” através do financiamento para governos federais e municipais mediados pelas coalizões *Cities of Change* e *Cities Alliance*. Segundo Browne (2006), encabeçadas pelo BM e em parceria com os Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento das Nações Unidas (*Program of the Nations Union of Development* – PNUD) e para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT), as coalizões voltadas às cidades conduziram empréstimos para “boas práticas de governança” dos países mutuários e em contratos cujo objetivo era *reinventar o governo*.

Para a *reinvenção dos governos*, a *Cities of Change* e a *Cities Alliance*, respectivamente, adotaram o “Plano de Ação para o Desenvolvimento Econômico Local” (*Local Economic Development* ou LED) e a “Estratégia para o Desenvolvimento da Cidade” (*City Development Strategy* ou CDS)¹³¹. O vínculo entre as duas coalizões evidencia a atuação conduzida em

periféricos teriam produzido os seguintes ajustes: “• A fim de corrigir os preços relativos, reduzir as distorções e fomentar a produção agrícola, a relação de intercâmbio rural-urbano para se inclinar a favor do setor rural. • A fim de reduzir o custo para as despesas fiscais, para reduzir os subsídios do consumo urbano, especialmente aos alimentos, a água, a habitação, o transporte e a energia. • Os preços relativos dos bens comerciáveis (por exemplo, exportações manufaturadas) e não comerciáveis (por exemplo, habitação e infraestrutura) urbanos têm variado em detrimento dos últimos, pelo que estas necessidades essenciais se tornaram mais custosas e mais difíceis de financiar. • Ao orientar as inversões urbanas em direção aos bens comerciais, a demanda de trabalho tem variado dentro do mercado laboral urbano. • A fim de mobilizar recursos adicionais para inversão, tem-se aumentado a tributação urbana” (BM, 1995, p. 39). Em linhas gerais, o horizonte de tais ajustes eram a ampliação dos recursos públicos para a iniciativa privada, a intensificação da acumulação por meio de privatizações, desregulamentações e flexibilizações do mercado de trabalho, reconversão de fundos sociais e previdenciários aos mercados de capitais, a potencial emissão de títulos dos municípios nos mercados financeiros.

¹³¹ Segundo Arantes (2004) a estratégia do BM para as cidades incorporou linguagem e metodologia de mensuração dos empréstimos como fazem os gerentes ligados ao capital financeiro e sua agenda de negócios, entre essas metodologias encontra-se o SWOT (abreviação das palavras *strength*, *weaknesses*, *opportunities* and *threats* ou, em português, forças, fraquezas, oportunidades e ameaças) que tentava identificar os riscos dos empréstimos de acordo as instituições mutuárias.

direção à gestão urbana. Por esse motivo, conforme Arantes (2004), toda CDS era “composta por um LED e uma ‘estratégia de governança urbana’” (ARANTES, 2004, p. 62) assegurando o ajuste político-administrativo para manutenção das reformas pró-mercado, somando aos ajustes baseados no empreendedorismo urbano e impostos no ciclo político da década anterior¹³². Para tanto, no interior das medidas de governança, estariam as garantias de sustentabilidade fiscal das contas dos municípios (ou outros “entes federados”) o que foi denominado pelo BM como solubilidade ou *bankability* que promoveriam parcerias público-privadas, a criação de infraestrutura, a emissão de títulos e a credibilidade das administrações públicas na reversão de títulos urbanos no mercado financeiro internacional¹³³.

A predominância e persistência nos empréstimos de *reinvenção dos governos* contribuiu para o uso flexível do termo governança em contextos variados de acerto jurídico-administrativo de diferentes níveis do Estado em particularidades de formação socioeconômica distintas, centrando-se sobretudo nos *governos locais e federal*. Por isso, as economias e os Estados tidos como “fechados” e “arcaicos” deveriam ser “modernizados” e “abertos” de acordo com os critérios da globalização e, assim, incorporar as “boas práticas de governança” o que passou a explicar tanto a introdução da iniciativa privada de mercado no leste europeu e nos países antes vinculados ao bloco soviético quanto o fim das ditaduras civil-militares na América Latina, a destituição de governos de cunho nacionalista na África e no Oriente Médio,

¹³² Para a promoção internacional do *Cities Alliance*, em 1999, o BM e a UN-Habitat lançaram o Plano de Ação de combate as favelas que envolveu 10 governos doadores (composto pelos países do G7 mais outras três nações) e a figura de Nelson Mandela como patrono. O Plano de Ação foi incorporado a Declaração do Milênio da ONU e estipulou como meta beneficiar mais de 100 milhões de pessoas com empréstimos específicos que envolvia o aumento de programas em favelas e assentamentos precários (denominado aumento de escalada ou *scaling-up*) articulando fundos das agências multilaterais e, no interior deste plano, acentuando a estratégia de promover as “boas práticas” (*good or best practice*) assentada na boa governança. Como relatam Arantes (2004) e Davis (2006), essa atuação conjunta tinha como objetivos: 1. Aumentar a visibilidade das instituições e agências internacionais sob orientação político-ideológica dos EUA, 2. implementar programas de baixos custos, 3. mobilizar recursos via mercado, 4. aprimorar o discursos de combate à pobreza, identificando nos pobres grande fator de produtividade econômica e 5. difundir a gestão pública urbana e a identidade local baseadas no pagamento de serviços, como realizado pela iniciativa privada, através de taxas pagas pela população para o uso da infraestrutura urbana.

¹³³ Assim como os critérios de governança do mercado financeiro, os títulos emitidos pelos municípios nas bolsas de valores e cujo lastro ou “âncora” são obras e intervenções públicas e áreas selecionadas pelas prefeituras em convergência com os setores de mercado, são classificados de acordo com o potencial retorno ou valorização dos investimentos dos capitais individuais e as condições de pagamento ou “solvabilidade” dos municípios em arcar com as suas dívidas. Sob tais critérios, existem rankings internacionais (denominados *ratings*) de emissão de títulos das cidades no mercado. As cidades dos países centrais encontram-se nas primeiras posições. Somente nos EUA há a classificação máxima ou de tripla A. As demais cidades são definidas como C ou D. Além disso, os governos locais dificilmente conseguem melhorar a posição das cidades por conta própria, precisam de ajuda ou recursos do governo federal. Para inibir as especulações com os *ratings* foram criados programas de seguro, intitulados *bond insurance*, porém, diferente do que se prega, tais garantias levaram a níveis superiores do governo utilizarem os títulos em mercados secundários contribuindo com o aprofundamento da especulação com tais títulos. Sem mercado de títulos municipais, as cidades são obrigadas a contrair empréstimos por meio de empresas privatizadas ou empresas públicas que acessem o mercado internacional, principalmente autarquias. Essas práticas têm grande efeito sobre os mercados mundial e nacional, a título de exemplo, em 1996, a prefeitura municipal do Rio de Janeiro lançou cerca de US\$ 125 milhões em títulos de médio prazo na *Eurobond Market*, no ano seguinte, a municipalidade de Buenos Aires lançou US\$ 400 milhões e 1 trilhão de liras em título no mesmo mercado (ARANTES, 2004). Os efeitos para a gestão pública são catastróficos, pois, como verificou Davis (2006), os ganhos dos mercados futuros e a garantia de retorno aos acionistas a partir dos títulos emitidos pelos municípios ocorrem em detrimento da arrecadação fiscal e da oferta de serviços públicos básicos à população, criando um círculo vicioso de privatizações e transferências ativas de valor para os capitais envolvidos.

e a introdução de investimentos em zonas econômicas para a exportação na Ásia.

Na perspectiva ideológica do BM (1992 e 2000), essa homogeneidade sociohistórica decorre da identidade entre democracia e liberalismo na teorização da governança. Logo, práticas neoliberais foram incluídas em todos os setores e tópicos de atuação da agência convergindo com a teoria de Estado da qual a governança é um dos alicerces liberal-democrático e deve ser aplicada como parte dos ajustes estruturais. Por isso, a governança passou a ser a estratégia para coalizões voltadas às políticas urbanas.

No caso da América Latina, na transição entre os anos 1990 e 2000, a governança foi incorporada pela aplicação dos CDS. Segundo Davis (2006), o caso mais avançado foi o de Cali, na Colômbia, mas a mesma experiência, por intermédio da *Cities Alliance*, foi implementada na Ásia, no Leste Europeu e na África. No Brasil, o município de Santo André foi pioneiro e promoveu a sua política de governança adotando métodos de gestão empresarial do município, porém, em escala metropolitana o primeiro CDS promovido pelo BM, com assessoria do IPEA, foi implementado na RM de Recife¹³⁴. Em todos os casos citados, vigorou a assistência da agência internacional e seus propósitos que incorporaram, em última instância, a governança urbana como parte dos ajustes estruturais.

IV.

A agenda do BM para o urbano foi sistematizada com a temática da governança em seus relatórios. Para tanto a agência renovou o debate já acumulado sobre a gestão urbana e aprimorou o discurso a respeito do planejamento como uma forma de balanço estratégico dos ajustes já promovidos, refinando-o politicamente. Entre esses documentos, encontra-se o texto intitulado *Cities in Transition* (BM, 2000). A noção de *transição*, exposta no documento, evidencia as mudanças necessárias ao que se designa como desenvolvimento e o peso sobre o planejamento urbano e o deslocamento da “gestão centralizada no Estado” (*state-base*) para a “gestão do mercado” (*market-base*), sendo a última centrada nos valores administrativos e ideológicos da agência em voga e expressos pela provisão de serviços, financiamento e governança para promover a inserção competitiva das cidades no mercado mundial.

O documento apresenta a perspectiva de síntese de uma década de atuação do BM em

¹³⁴ A presença e atuação do BM nos países periféricos criou uma atmosfera de naturalização do uso de seus pressupostos teórico-metodológicos por técnicos vinculados diretamente as instituições estatais e de planejamento. Cabe lembrar que a *Cities Alliance* teve ampla atuação em diferentes planos diretores no Brasil, porém seu grande trunfo foi a elaboração dos planos diretores estratégicos voltados às regiões metropolitanas de Recife e Belo Horizonte. É possível verificar a atuação ideológica do BM nos relatos de Sheilla Pincovsky e Fernando Castro para as audiências da CDUI realizadas em 2003. Na ocasião, Pincovsky e Castro (apud BRASIL et al., 2004), respectivamente, presidente da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco e secretário de Desenvolvimento Regional do Governo de Minas Gerais, afirmam que além dos empréstimos, a agência internacional forneceu suporte técnico, teórico e gerencial de engenharia política para definição dos planos metropolitanos de Recife e Belo Horizonte, bem como auxiliou os municípios e o governo estadual com propostas de arranjos interfederativos de gestão do espaço urbano e reforma do aparelho estatal.

relação aos ajustes urbanos, mas abre caminho teórico-ideológico e prático para um novo tipo de gestão que promovesse as “vantagens comparativas” do espaço urbano enquanto “economias de aglomeração” regionalizadas, condição propícia para a aplicação da governança como aspecto determinante das reestruturações estatais em marcha e na escala regional com articulação multiescalar das ações banco nos “entes federados”.

Para além dos verbetes da administração científica e das escolas de negócio, como a identificação de prefeitos com *chief executive offices* (CEOs) bem pagos e preparados para conciliar o aparato político com as demandas do mercado, a criação de unidades de gestão como conselho empresarial (tipo *board*) com equipes multidisciplinares e conselheiros que representassem o mercado (*stakeholders*), o documento acentua a dimensão política que criaria os “ganhos potenciais da transição urbana [para economia de mercado, o que] depende de quão bem as cidades gerenciam o crescimento e enfrentam os desafios de fornecer governança responsável e asseguram serviços para todas as empresas e famílias” (BM, 2000, p. 31). Por isso, as diferentes escalas da administração pública precisam transitar para a plena economia liberal, com salários achatados pela pressão dos mercados formal e informal atuando simultaneamente, bem como políticas de compensação da pobreza ao invés de direitos sociais universalizados¹³⁵. Ou seja, o termo transição, mais do que uma expressão vazia, técnica e destituída de conteúdo, evoca as experiências privadas nas instituições estatais e as reestruturações decorrentes deste processo, como trunfo do neoliberalismo com projeto.

Sob a perspectiva de governança há a naturalização dos aspectos econômicos liberais pela equivalência entre crescimento e desenvolvimento, pela realização dos serviços coletivos como potenciais ganhos em longo prazo para a iniciativa privada e pela tentativa de isonomia política das unidades federativas para gestão e produção das “aglomerações urbanas”. Tal naturalização evidencia-se também numa dupla estratégia de desenvolvimento a partir da adaptação do urbano a uma perspectiva de geografia econômica liberal peculiar e funcional que

¹³⁵ Desde os anos 1970, sob orientação e gestão de McNamara, o discurso do BM sobre a pobreza tem objetivos ideológicos cristalinos, a saber: reduzir a dimensão de classe ao fator renda e resolver os problemas sociais por meio do crescimento econômico. Em relação as estratégias urbanas, dois projetos ganharam relevância, *slums upgrading* e *site and service*. Essas estratégias configuram a ação do BM até os dias de hoje, segundo Browne (2006) a agência mobiliza ideologias no entorno dos pobres que se tornam “recursos fundamentais para o desenvolvimento, sobretudo quando há carência de capitais e que esta luta terá maiores possibilidades de ‘sucesso’ se as dimensões sociais e econômicas da pobreza forem tratadas de forma interligada. Para isso, o BM propõe projetos de desenvolvimento urbano centrados na criação de empregos e na ampliação do acesso às necessidades básicas dos trabalhadores” (BROWNE, 2006, p. 131). As consequências dessas estratégias na América Latina foram, “o desmanche das redes de proteção e assistência universais, /.../ [sendo que, na prática, as] políticas *target-based* /.../ produzem a desconstrução do campo dos direitos em nome da nova filantropia governamental; em síntese, mais uma modernização do ‘atraso’” (ARANTES, 2004, p. 78). A classificação quantitativa e arbitrária da pobreza criou “a ilusão de que os não-pobres acreditam nos mecanismos de mercado para sua sobrevivência – passando a depender de serviços privados de saúde e educação” (ibid., p. 78) o que conduziu a “expansão da mercantilização para todos os setores sociais, inclusive para as políticas de bem-estar, amplia enormemente a vulnerabilidade dos que não podem pagar por elas” (ibid., p. 78), e levou ao corte ou redução drástica dos subsídios estatais. Assim “os únicos a subsidiarem as políticas de combate à pobreza são os próprios pobres, por meio do seu esforço individual na redução do custo monetário de sua reprodução” (ibid., p. 79).

Primeiro, /.../ se concentra no *caráter espacial das relações econômicas e sociais* – como a combinação de serviços setoriais e a proximidade de pessoas e empresas no urbano – [e] gera benefícios (economias de aglomeração) que excedem as atividades separadas. Segundo, dá atenção à governança e gestão urbanas, os processos pelos quais os governos locais, em parceria com outros órgãos públicos, o setor privado e os residentes, asseguram a prestação e o financiamento de serviços essenciais e promover o bem-estar e a produtividade da sociedade urbana (BM, 2000, p. 31-2).

Logo, a “atenção à governança e gestão urbanas” exige um conjunto de premissas do que seria o “caráter especial das relações econômicas e sociais” de cunho liberal. Ou seja, a governança parte da ideologia de uma geografia econômica do desenvolvimento homogêneo, linear, mecânico e evolutivo funcional. Na base desta ideologia, como minimamente anunciado acima, encontra-se a permanência da acumulação capitalista como universal e imutável. Ainda sobre esta acepção, as aglomerações urbanas teriam como fator decisivo de sua configuração e permanência a articulação da tríade mercado, Estado e espaço de modo não escalar, podendo ser aplicável em diferentes ambientes e formações sociais particulares.

Neste amalgama ideal, cada componente da articulação tem uma função definida e harmônica com os demais, todas ancoradas à noção de governança. Ao mercado é associado o crescimento idêntico à atração de capitais e o seu pleno funcionamento mediado e autorregulado pelas leis universais da economia capitalista. Quanto maior a liberdade do capital, maiores seriam as condições de crescimento e as resoluções para os problemas econômicos periódicos.

Ao Estado caberia a dimensão de gestão, administração, registro legal e mediação jurídica entre os elementos presentes na esfera do mercado. As funções do poder estatal estariam diretamente associadas à organização dos fatores “naturais” do supostamente oposto ao Estado, a sociedade civil cuja heterogeneidade e cooperação “naturais” contribuiriam para a participação das diferentes partes da sociedade (classes, instituições, movimentos, etc.) na cogestão e associação das unidades administrativas e espaciais, bem como a inserção das últimas no mercado a partir de valores tidos como favoráveis ao “desenvolvimento” tais como competição, liberdade de iniciativa, empreendedorismo, capital humano e social, entre outros tantas concepções plurais. O exército de técnicos, servidores e intelectuais, como burocratas a serviço da governança, organizaria um novo tipo de planejamento que, segundo documento do BM (2000), deve buscar a partir da esfera do Estado a variabilidade da

autoridade política ampliada dos governos locais, a agenda política urbana em expansão, e as crescentes solicitações das cidades que pedem aconselhamentos e assistência financeira do Banco para uma nova estratégia e obtenção de maior impacto em:

- Replicabilidade – promover melhorias duradouras nos resultados, particularmente na elevação dos padrões de vida dos pobres urbanos em escala proporcional às suas demandas;
- Relevância – mobilizando habilidades e conhecimentos em uma ampla gama de questões urbanas e oferecendo assistência com projetos flexíveis, prazos realistas, e

formas apropriadas de financiamento;

- Alcance – garantindo que mais governos locais, de tamanhos variados, juntamente com seus contrapartes do governo nacional, podem ser alcançadas diretamente (ou mais frequentemente, indiretamente) do que por meio de projetos tradicionais de desenvolvimento urbano ou outras operações (BM, 2000, p. 13)¹³⁶.

O ponto nevrálgico desta estratégia encontra-se na relação entre Estado, mercado e espaço que incorpora a já propalada ideia do funcionamento pleno das economias de aglomeração. O espaço, nesta acepção, é entendido como infraestrutura e aspecto fenomênico da regularidade das leis do mercado que atenderiam as demandas da sociedade civil e suas entidades ou instituições com serviços específicos. As relações sociais que compõem a produção do espaço, bem como sua desigualdade de desenvolvimento, o trabalho acumulado, as relações de encontro, troca e os aspectos extraeconômicos plasmados e determinativos do espaço são reduzidos “a combinação de serviços setoriais e a proximidade de pessoas e empresas no urbano” que permitem a cada unidade territorial as “vantagens comparativas” para competir no mercado mundial.

O resultado das “vantagens de aglomeração” emerge da intensa transnacionalização do capital e integração de cadeias produtivas de valor. Assim, como destaca Katz (2016), a vantagem deve ser objetivamente entendida como especialização produtiva de acordo com a oferta de “salários, subsídios ou disponibilidade de recursos” (KATZ, 2016, p. 446) que auferem obtenção maior de mais-valor através de sua extração direta ou por meio de expropriações promovidas pela acumulação de capital via atividades vinculadas com o Estado. Sob o fetiche das vantagens comparativas e de aglomeração, as dimensões do espaço produzido enquanto condição e meio da reprodução social são entendidas como estruturas rígidas e âncoras de investimentos a soldo da mobilidade, volume e necessidade do capital.

Como apresentado pelo relatório do BM (2000), o espaço concebido na qualidade de economia de aglomeração, passa a ser o molde das instituições e do Estado independente de sua escala de atuação, incorporando na lógica da gestão local os níveis estadual e federal da administração do Estado. Embora não seja exclusiva da noção de governança, a ideologia em voga ressalta a necessidade de tornar o urbano e as metrópoles como simples infraestrutura, serviços, proximidade geométrica entre pessoas e empresas como mecanismos de gestão

¹³⁶ No original: “enlarged political authority of local governments, the expanding urban policy agenda, and the increasing requests from cities for the Bank's advice and financial support all call for a new strategy to achieve greater impact in:

- Replicability – promoting lasting improvements in outcomes, particularly in raising the living standards of the urban poor on a scale commensurate with their demands
- Relevance – mobilizing skills and knowledge across the widening range of urban issues, and offering assistance with flexible designs, realistic time frames, and appropriate forms of financing
- Reach – ensuring that more local governments, of varied sizes, along with their national government counterparts, can be reached directly (or more often, indirectly) than through traditional urban development projects or other operations”.

interfederativa e ponto nevrálgico de ajustes políticos.

A mudança de escala para “agenda política urbana em expansão” revela uma estratégia que se torna replicável, relevante e de amplo alcance. Soma-se a isso, a identidade entre metrópoles, aglomeração urbana e infraestrutura, todas submetidas a gestão por um corpo burocrático administrativo com arranjos políticos que envolvem o poder público e a iniciativa privada, com participação indeterminada da sociedade civil e um planejamento integralmente ligado a “gestão do mercado” (*market-base*), ou seja, busca-se o controle total, embora a própria noção de governança reconheça a miríade de instituições com posições contrapostas.

A convergência da tríade da governança em relação às metrópoles ou aglomerações urbanas incorpora aos ajustes estruturais voltados ao urbano todos os elementos da gestão pública com um conjunto de teorias próprias sobre a organização política, a formação estatal e a organização e produção do espaço¹³⁷. Contudo, essa teoria política da “transição das cidades” e da governança como ajuste estrutural projetada pelo BM, apesar de definida como nova, reafirma os aspectos gerais das formações estatais do capital e ideologias democrático-liberais.

Como indica Mészáros (2015), embora em fatores conjunturais diferenciados, renovada, periódica e historicamente singularizada de modo multifacetado,

a função *corretiva vital* das formações estatais historicamente constituídas do capital sempre foi a manutenção e também o fortalecimento dos irreprimíveis imperativos materiais de autoexpansão do sistema, e elas continuam as mesmas, inclusive em nossa época (MÉSZÁROS, 2015, p. 16).

Apesar das ciências e ideologias financiadas, difundidas e a soldo do BM definirem-se como novas, com concepções que escamoteiam as contradições sociais e as mazelas da reprodução econômica dominantes, sobressai um *componente vital* para a manutenção dessas relações. Trata-se das intervenções das formações estatais nas dinâmicas de reprodução econômica, mobilizando forças extraeconômica para salvaguardar a reprodução, localizar e estimular as funções vitais das formações estatais na divisão do trabalho.

O BM ao propor sua *governança* expressa uma tripla condição subjacente as funções corretivas enaltecidas pelo Estado, a saber: (1) dada a dimensão da periodicidade das crises do capital, desde os anos 1980, houve uma série de complementações aos ajustes estruturais internalizando-as nas formações estatais através de reestruturações de suas diferentes esferas como principal objetivo; (2) implantação de medidas aescalares ou multiescalares de intervenção no espaço urbano, o que deslocou a centralidade das preocupações com o plano local para a dimensão interfederativa de intervenção nas metrópoles ou nas aglomerações

¹³⁷ Para tanto ver: BM, 1992, 1995 e 2000.

urbanas para promover a denominada economia de escala, subsumindo as últimas aos projetos macroeconômicos neoliberais e; (3) a busca flexibilizar normas e desregular entraves à fluidez do capital, tomando a ideia de que estímulo ao desenvolvimento ocorre, via de regra, pelo crescimento econômico e pela regularidade das relações de produção vigentes em detrimento da universalização dos serviços públicos e dos ganhos sociais das classes que vivem do trabalho, já que essas precisam ser inseridas, custo o que custar, nos mercados formal e informal de trabalho – com altos índices de exploração.

O tratamento especial da governança realizada pelo BM prolongou os ajustes estruturais para a esfera do Estado e para a reprodução do urbano nos países periféricos. No caso brasileiro e ao longo das últimas quatro décadas além dos inúmeros empréstimos do BM voltados para o urbano e coalizões com a *Cities Alliance* e *Cities of Change*, a estratégia da governança ganhou relevância com a internalização de projetos de reestruturação do planejamento urbano, contribuindo com as ideias centrais que mais tarde ganharam corpo e síntese no EM.

Como já anunciado aqui, em relatório intitulado a “Governança metropolitana no Brasil: Subsídios para a construção de uma Agenda e de uma Estratégia” em edição especial e integralmente voltada ao EM da agência internacional, os técnicos a soldo do BM (2015a) quem reconhecem a importância da “nova legislação” como resultado político e estratégico dos empréstimos destinados ao país e das reestruturações da formação estatal já em andamento nos termos da governança metropolitana.

Diferente das edições e relatórios anteriores, centrados no poder local ou na articulação entre governos municipal e federal, a “atuação /.../ cada vez mais /.../ ampliada para o recorte metropolitanos” (BM, 2015a, p. 8)¹³⁸, por um lado, destaca a governança como instrumento de reestruturação interfederativa do Estado tendo nas aglomerações urbanas o seu ponto nevrálgico. Por outro, o EM como legislação avançada em um país periférico de “renda média” enfatiza a reprodução e gestão do espaço urbano nos termos da agência internacional como exemplo, laboratório e modelo de boas práticas, contribuindo assim para a “replicabilidade, relevância e alcance” ideo-político das medidas de ajustes e reestruturações institucionais com foco e centralidade na agenda definida para o “mercado, o Estado e o espaço” das metrópoles em um duplo processo, a saber: (1) o EM, como nova legislação e marco regulatórios, internalizou as ideologias dominantes da governança urbanas no Brasil a soldo do BM e, (2) a centralidade de governança metropolitana e interfederativa como política institucional voltada

¹³⁸ Jargões e termos se repetem na esfera do planejamento urbano e territorial como disciplina acadêmica e “técnica” no interior do Estado, podemos ver, por exemplo, a expressão “recorte metropolitano” repetidas vezes anunciadas em documentos oficiais do IPEA (2013a, b e c e 2014a e b) e do BM (2015a), bem como em artigos científicos de Klink (2010c), Ribeiro (2004), Azevedo e Guia (2004) e outros intelectuais que atuaram ou atuam no Observatório das Metrópoles.

a corrigibilidade e equilíbrio das contradições econômicas.

Nesses termos, veremos a seguir, a partir da recepção dos técnicos do BM em relação ao EM, como o último reproduziu as premissas da governança urbana proposta pela agência abrangendo os ajustes estruturais e incorporando as reestruturações políticas das formações estatais como adequação das metrópoles à recomposição da regência do capital.

2.3 O fetiche de governo sobre a economia de escala e o Estatuto da Metrópole como modelo de difusão de boas práticas

A produção de um consenso a respeito da *governança metropolitana* expressa, simultaneamente: (1) a internalização, “replicabilidade, relevância e alcance” ideológico do espaço concebido para a reprodução do capital pelos técnicos do BM aos países periféricos e (2) a redefinição da agenda urbana e metropolitana no Brasil da qual o EM é síntese e reproduz as *mistificações* de uma correção/coesão da produção do espaço pelo capital adaptável as leis do mercado e orientada pela suposta neutralidade jurídica, política e administrativa do Estado. Esse percurso da luta teórico-ideológica não foi linear, apresenta a construção descontínua de aceitação da governança como prática que visa a reestruturação do poder estatal.

A “vitória” da nova legislação e/ou do marco regulatório, como vimos, foram amplamente elogiados e mereceram relatório específico por parte do BM (2015a). Na perspectiva aventada deste relatório, o EM conseguiria dirimir, corrigir e conduzir as contradições das metrópoles brasileiras ao inibir periodicamente os efeitos negativos da concorrência, as falhas do mercado e as lacunas de oferta de serviços em setores específicos, identificando tais efeitos como fatores extrínsecos ao conjunto das relações sociais (econômicas e extraeconômicas). O ponto máximo desta alienação encontra-se na governança metropolitana como parte da concepção de espaço tendencialmente equilibrada e empiricamente identificada como articulação entre os espaços metropolitanos ou aglomerações urbanas cuja inserção nas distintas escalas do mercado (do local ao global) evidenciaria vantagens comparativas e levaria, homogênea e evolutivamente, à rearranjos políticos e legislativos do qual EM seria a mais moderna ferramenta. Contudo, ao ser a síntese de um processo de disputa ideo-política, o EM, resulta de inúmeras frentes de atuação simultâneas de *internalização* e da singularidade *fetichizada* da ideologia da governança que se objetou como projeto pelo (e através) do urbano.

Os exemplos dessa trajetória não faltam, tais como: os empréstimos do BM, auxílios técnico administrativos da *Cities Alliance* e as respectivas contrapartidas realizadas na elaboração e projetos correlacionados ao Planejamento Urbano Estratégico da prefeitura

municipal de Santo André durante o segundo mandato de Celso Daniel (PT, 1997-2002)¹³⁹, o direcionamento dos contratos e parcerias entre as agências destacadas, o IPEA, o Governo do Estado do Pernambuco e as prefeituras que compõem a Região Metropolitana do Recife na criação do planejamento intitulado “Metrópole Estratégia”, em vigor entre 2003 e 2015¹⁴⁰, a presença do BM e da *Cities Alliance* no financiamento de projetos, em reuniões e em seminários de elaboração dos Planos Diretores dos municípios da RMBH e do seu Plano Integrado Metropolitano elaborado pelo Governo do Estado de Minas Gerais ao longo dos anos 2000¹⁴¹, a participação ativa na elaboração de projetos urbanos e de transporte metropolitanos vinculados a inúmeras agências e companhias municipais e do Governo do Estado de São Paulo as suas principais metrópoles, Baixada Santista, Campinas e São Paulo, ao longo das três últimas décadas¹⁴², a participação dos técnicos do BM e da *Cities Alliance* na elaboração da lei de Consórcios Públicos (LF nº. 11.107/05) em 2005¹⁴³, bem como a influência das mesmas agências na criação do CAF e suas resoluções sobre a gestão das metrópoles em vigência para todo o território nacional¹⁴⁴. Tais exemplos evidenciam a internalização e fetichização/coisificação que decorrem da recepção dos “valores e diretrizes práticas” da governança metropolitana e interfederativa no Brasil na qualidade de força extrínseca da sociedade, conforme reconhecem os técnicos do BM, os tributários do planejamento metropolitano e os funcionários das diferentes escalas do poder estatal. Aliás, também desvelam a naturalização da agenda política para o urbano e a reprodução dos “valores e das diretrizes práticas” gestadas pelo BM e que ainda precisariam de acertos e reestruturações político-administrativas para enquadrar as metrópoles nas noções de governança no país.

Quem reconhece o efeito dessa trajetória são os técnicos e consultores a soldo da própria agência internacional (BM, 2006a e 2015). Em documento intitulado “Brasil: Elementos de Uma Estratégia de Cidades” (BM, 2006a), a agenda urbana para o país no ciclo político anterior

¹³⁹ Para as experiências de Santo André ver os registros presentes em: BM, 2006a e b e 2015a, e Rolnik e Somekh, 2004. Para uma análise crítica e pormenorizadas da presença do BM nas tomadas de decisão políticas, no financiamento e implementação de instrumentos políticos no município de Santo André a partir das Operações Urbanas Consorciadas que caracterizam o projeto “Eixo Tamanduatehy” na gestão de Celso Daniel, ver: Alvarez, 2008.

¹⁴⁰ Como vimos no primeiro capítulo, Sheilla Pincovsky (BRASIL et al., 2004), na situação de presidente da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco e responsável pela coordenação dos Planos Plurianuais (PPA) da Região Metropolitana de Recife (RMR), relatou o processo que compreendeu as sucessivas aproximações institucionais entre os governos do estado de Pernambuco e dos municípios da RMR, o IPEA e o BM por intermédio da *Cities Alliance*. Outro registro desta aproximação encontrar nos relatórios do BM (BM, 2006a e 2015a).

¹⁴¹ Como vimos, Fernando Castro (apud BRASIL et al., 2004) quando secretário de Desenvolvimento Regional do Governo de Minas Gerais, relatou participação dos técnicos da *Cities Alliance* a serviço do BM para a elaboração do plano diretor metropolitano de Belo Horizonte, o mesmo registro pode ser encontrado nos relatórios do BM (2006a e 2015a).

¹⁴² Uma análise pormenorizada da influência do BM na Secretaria de Transportes Metropolitanos do Governo do Estado de São Paulo pode ser encontrada no trabalho de Cardoso (2017). O balanço estratégico desta trajetória de intervenções encontra-se disponível nos relatórios do BM sobre o Brasil (BM, 2006a e b e 2015a).

¹⁴³ A influência do BM na elaboração da Lei de Consórcios Públicos (LF nº. 11.107/05) foi registrada nos documentos do IPEA (2013 e 2014a e b) e na sistematização da governança como ganho político e jurídico elaborada por Klink (2010a, b e c).

¹⁴⁴ A respeito da criação do CAF ver os relatos de Losada (2010).

à aprovação do EM incluía:

- Fortalecer os fundamentos da boa governança urbana. Isso requereria compreender as complexidades do governo municipal, os impedimentos legais enfrentados pelos prefeitos e suas equipes, melhorias na governança regulatória e ajuda para desenhar contratos e novas maneiras de fazer negócios. A maior parte das cidades defronta-se com importantes pontos de estrangulamento na infra-estrutura, e deve-se conceber um sistema para priorizar o uso dos recursos escassos nas diferentes cidades. Sugere-se a adoção de um sistema de contrapartida, considerado o mais adequado para premiar os municípios que tenham os melhores desempenhos e, ao mesmo tempo, promover os objetivos gerais do governo federal.
- Melhorar a qualidade dos gastos públicos no setor urbano. Atualmente, não existe uma visão clara de como grande parte do setor público está investindo nas diferentes áreas do desenvolvimento urbano. O último trabalho que realizou uma Revisão dos Gastos Públicos com Habitação não foi bem-sucedido devido à enorme variedade de fontes e às diferentes formas de registrar os gastos com moradia no nível local. Como a estratégia requer um comprometimento por parte do setor privado, é essencial dispor de um quadro bem definido das circunstâncias em que o dinheiro público deveria ser usado.
- Definir as políticas setoriais que afetam o desenvolvimento urbano. As políticas setoriais são parte importante de um ambiente que encoraje a participação do setor privado no desenvolvimento das cidades. Elas afetam os incentivos e a percepção de vantagens comparativas. O governo federal poderia promover a disseminação e discussão de estratégias urbanas baseadas nos estados, tais como o desenvolvimento regional adotado no Ceará ou os planos de desenvolvimento metropolitano de Recife e Belo Horizonte.
- Ouvir o setor privado e buscar formas de integrar iniciativas privadas em trabalhos com os governos locais. As iniciativas de envolver bancos privados em empréstimos com recursos do FGTS precisam ser encorajadas a fim de alavancar fundos públicos e promover maior eficiência no setor.
- Deslançar um grande esforço para pôr as cidades na tela do radar dos formuladores de políticas (BM, 2006a, p. 26).

Podemos verificar nos tópicos acima certa articulação interna plasmada na ideologia da governança como marco regulatório que promoveria “os objetivos gerais do governo federal” a partir de um arranjo liberal-democrático entre mercado/capital, Estado e sociedade civil, em proveito do primeiro, que defina como o “dinheiro público deveria ser usado”, como política de austeridade e “responsabilidade fiscal” voltada para o urbano, sobretudo em “políticas setoriais que afetam o desenvolvimento urbano” com a “participação do setor privado”.

Essas medidas, intrínsecas aos ajustes estruturais e urbanos propostos pela agência internacional, seriam mensuradas pelos resultados econômicos de crescimento positivo das “vantagens comparativas” e das diferentes “estratégias urbanas baseadas nos estudos” de desenvolvimento regional e metropolitano, condicionando uma agenda interfederativa minimamente integrada com foco na relação das “iniciativas privadas com os governos locais” ampliando a atuação dos bancos privados por meio de “empréstimos com recursos do FGTS” para redirecionar o patrimônio público para o mercado, principalmente com recursos provenientes do trabalho, para “alavancar fundos públicos e promover maior eficiência do setor” e, assim, colocar as cidades no radar dos formuladores urbanos.

A relação entre o conjunto de práticas e projetos financiados pelo BM, sua agenda para o desenvolvimento urbano brasileiro e o EM é exemplar da trajetória teórico-ideológica da governança. Todos os itens acima reaparecem na discussão de uma reforma interfederativa para promover o desenvolvimento metropolitano e regional, a formulação de FPIC, ao arranjo legal de outras legislações que criam e regulamentam os instrumentos urbanísticos e os Consórcios Públicos, a configuração dos novos PDUIs e estudos que direcionam o grau de desempenho das metrópoles no SNDU, todas essas medidas condizentes aos artigos 1º, 7º, 9º, 10º, 12º e 20º da lei que institui ou regulamenta as políticas metropolitanas¹⁴⁵.

Junto à internalização dessas estratégias via empréstimos, também fica evidente a passividade por parte dos intelectuais que tratam da temática metropolitana, os últimos utilizam termos plurais presentes no discurso e na produção teórica-ideológica acerca das metrópoles pelas agências internacionais. Porém, tais aportes ideológicos carregam consigo a aplicação de constantes reestruturações do poder estatal para enquadrá-lo aos termos pré-definidos de desenvolvimento urbano (regional, metropolitano e econômico), pois esses seriam insuficientes (política e administrativamente) frente a dinâmica móvel do mercado consolidado das “econômicas de aglomeração”. No mesmo contexto, internaliza-se a mistificação do espaço como ente dotado de um desenvolvimento evolutivo natural sistematizado por teorias de equilíbrio que explicam a formação das aglomerações urbanas através das “geografias variáveis”, flexíveis e adaptáveis aos fatores imperativos e propulsores do desenvolvimento próprios do período atual denominada globalização e da competição positivada no discurso de crescimento econômico.

Independente das condições materiais de existência, das diferenças escalares da produção do espaço e das determinações sociais e econômicas do desenvolvimento, na acepção dominante da governança, as políticas urbanas e a legislação deveriam “evoluir” conforme as “geografias variáveis” liberais da qual o crescimento do capital é o principal fundamento de mensuração das “boas práticas” e eficiência do Estado e de seus “níveis federativos”.

A título de exemplo, Jeröen Klink (2010a) ao fazer um balanço da “evolução” jurídico-administrativa das metrópoles no Brasil no ano de 2010, aborda a necessidade de uma governança comum em território nacional medida por marcos legais interfederativos e adaptada a globalização, temas mais tarde inclusos ao EM, relatava que os

organismos de fomento se conscientizaram acerca do fato de que as formas tradicionais de organizar operações com as metrópoles eram insuficientes para lidar com as ‘geografias variáveis’, os diversos atores públicos e privados e as múltiplas

¹⁴⁵ No próximo capítulo, para mostrar o alcance do EM em redefinir e aglutinar em si a série de transformações jurídicas e políticas nos instrumentos urbanísticos, trataremos pormenorizadamente destes tópicos e artigos.

escalas que influem sobre o território metropolitano (KLINK, 2010a, p. 7)¹⁴⁶.

Essa exposição revela o grau de internalização e naturalização da participação dos “organismos de fomento” nas tomadas de decisão na esfera do planejamento urbano e metropolitano, criando uma inversão nos termos de tal processo ao amenizar a recepção dos “valores” e dos aportes teórico-ideológicos produzidos pelo BM para criar um ambiente favorável às “diretrizes práticas” de “operações com as metrópoles”. Em outras palavras, é explícito o consenso em relação a importância da consciência das “agências de fomento” sobre as “geografias variáveis”, pois o material produzido por tais agências passam a orientar as estratégias dos diferentes “entes federativos” para a “promoção do desenvolvimento econômico”, bem como orientam o consenso sobre a necessidade de medidas pró-mercado para a atração de capitais como principal termômetro de “boa governança” adequada ao cenário invariável da globalização¹⁴⁷ e o fator determinante das “geografias variáveis” da urbanização.

A recepção do aporte teórico-ideológico e de programas do BM (2006 e 2015a) para o planejamento urbano, regional e metropolitano e à reestruturação do poder estatal, não se limitou ao campo acadêmico, como veremos no próximo capítulo, técnicos e intelectuais de diferentes instituições (públicas, privadas e ligadas a sociedade civil organizada ou não) como, IPEA, FGV, Observatórios das Metrôpoles e funcionários públicos de órgãos públicos de pesquisa e gestão do urbano e das metrópoles em todos os níveis do Estado, como nos exemplos

¹⁴⁶ Na sequência a tal afirmação, o mesmo autor marca sua posição ao lado das agências de fomento, de modo *intolerante*, ao criticar “alguns autores que pertencem ao campo estruturalista-marxista [...] [os últimos] argumentam que o debate sobre a boa governança metropolitana, obcecado que é com a engenharia institucional e os instrumentos de gestão na escala subnacional, é inspirado pelo discurso das agências de fomento, e não deveria desempenhar o papel de cortina de fumaça, que desvia a atenção analítica da verdadeira natureza transescalar das disputas entre agentes e territórios (do global, nacional regional até o local-comunitário)” (KLINK, 2010a, p. 10). O problema da governança, para além do “marxismo-estruturalista” e de qualquer outro tipo de estruturalismo, não repousa no campo da “engenharia institucional” e, muito menos, na “natureza transescalar” das disputas ou de sua manifestação na “escala subnacional”, mas no efeito material da função que a governança cumpre nos diferentes complexos da reprodução social, seu poder na mobilização das consciências de diferentes indivíduos e na negação objetiva das contradições da qual a própria governança é originada como preceito ideal de concepção de mundo, ou seja, é interessante notar que ao criticar os “marxistas-estruturalistas”, Klink (2010a), além de marcar posição, denuncia a sua submissão de passividade teórico-analítica frente as premissas liberais produzidas pelas “agências de fomento” enquadrando o seu “modo de pensar” aos esquadros ideológicos de tais instituições, em última análise, positivando-os. Muitas das reflexões de Klink (2010a, b e c) são tributárias de algum tipo de estruturalismo com origens nas correntes do regulacionismo em suas diferentes vertentes, principalmente francesas, porém aqui não é lugar apropriado para tal debate.

¹⁴⁷ Por vias distintas, a mesma concepção acerca da necessidade de uma governança interfederativa para a gestão das metrópoles e de aglomerados urbanos, técnicos ligados ao planejamento e de distintas instituições internalizaram a perspectiva de reforma ou reestruturação do Estado dando uma conotação particular a tal processo. Podemos ver este tipo de interpretação nos consultores e técnicos que atuam no Brasil e produziram documentos para agências nacionais e internacionais de diferentes portes e com nítida atuação ideológica no campo do planejamento tal como o BM (2015) e o BID (MAGALHÃES, 2010), o IPEA (2013a, b e c e 2014a e b), o Observatório das Metrôpoles (AZEVEDO e GUIA, 2004 e RIBEIRO, 2004a, b e c) e outras instituições. Em comum a essas instituições, como destacam Azevedo e Guia (2004), o debate sobre a governança contribuiu para a intermediação entre a formação das metrópoles e o fazer-se necessário das reformas do Estado no Brasil, i.e., a “discussão recente de governança nas regiões metropolitanas encontra-se profundamente vinculada ao processo mais amplo de reforma do Estado em curso no Brasil e, simultaneamente, ao próprio dilema decorrente do federalismo, no qual qualquer afirmação da gestão metropolitana é vista como um jogo de soma zero, em detrimento dos governos locais” (AZEVEDO e GUIA, 2004, p. 98). Como vimos, a correlação entre “reforma do Estado” (ou sua reestruturação) e a necessidade de uma nova gestão e tipo de planejamento pautados na governança são tomados de modo imediato e acriticamente como resolução positiva de contradições cujas raízes encontram-se em outros aspectos da reprodução material das metrópoles e da urbanização brasileira, sendo homogeneizadas diferenças pelo mercado justificando a responsabilidade e austeridade fiscal.

citados acima, também participaram e foram responsáveis pela “replicabilidade, relevância e alcance” ideológico da governança, a própria aprovação do EM como resolução da governança interfederativa de gestão metropolitana conduz a conclusão objetiva desta primeiro ciclo de maturação ideo-política da aproximação entre governança e planejamento urbano.

A aprovação do EM objetivou a “recepção positiva” da governança como prática urbana e reconfigurou a estratégia do BM e sua atuação no país em relação ao urbano e as metrópoles, em duas frentes complementares, a saber: (1) o EM como marco regulatório ofereceu amplo flanco de atuação política e ideológica da agência, por um lado, pelo acúmulo do debate sobre a governança e, por outro, pelo alinhamento político entre diferentes escalas e níveis do poder público nas frentes de intervenção urbana em todas as metrópoles com uma legislação que absorve e potencializa a utilização simultânea de outros instrumentos urbanísticos e; (2) com uma nova legislação que positivou a governança, também se efetivou a abertura de um novo ciclo de intervenções ideo-políticas com balanço teórico-prático do avanço das medidas da agência internacional e estudo dos mecanismos jurídicos e urbanísticos aplicados e em andamento no país para a melhor difusão das “boas práticas” para serem “replicadas” como “boas práticas” nacional e internacionalmente.

I.

A síntese deste balanço foi registrada no documento do BM (2015a), já mencionado ao longo desta tese e intitulado “Governança metropolitana no Brasil: Subsídios para a construção de uma Agenda e de uma Estratégia”. No subtítulo do relatório fica evidente o peso da nova legislação como articuladora e aglutinadora dos projetos já em marcha no Brasil e, ao mesmo tempo, a redefinição das medidas da agência internacional pela “construção de uma agenda e de uma estratégia”. A produção deste documento envolveu intelectuais, técnicos e funcionários identificados como especialistas no tema da governança e do planejamento e que atuam no interior e fora da agência internacional com projetos urbanos e com a elaboração teórica a respeito das metrópoles o que dá o tom de “cientificidade” do relatório e ampliando o caráter ideo-político da atuação da agência em relação a medidas a serem tomadas a partir do EM¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Entre os autores do relatório do BM estão Alessandra Campanaro, Mila Freire e Jeröen Klink, dos três responsáveis diretos pela obra, somente o último não é funcionário do BM. De modo indireto, também participaram da elaboração do texto: Leonel de Miranda Sampaio, Ana Akaishi e Jaclyn Sachs como consultores; Judy Baker, Fernanda Magalhães e Victor Vergara como revisores e comentadores; Catalina Marulanda, Emanuela Monteiro, Alexandra Panman e Beatriz Eraso Puig com a elaboração de insumos adicionais; Antônio Ribeiro de Azevedo Santos e Carlos Eduardo Peliceli da Silva, respectivamente, como a tradutor e diagramador; e Sara Gey Feria e Karina Marcelino como apoiadoras do projeto e revisoras finais. Dos técnicos citados acima, somente Fernanda Magalhães não está diretamente vinculada ao BM, sendo consultada por ocupar a posição de especialista urbana sênior do BID, outra instituição a soldo do imperialismo estadunidense. A supervisão, contribuição final e aprovação foi dada por Anna Wellenstein, Paul Kriss e Deborah Wetzel todos funcionários do BM ocupando os cargos, respectivamente, de gerente setorial urbano para a América Latina e Caribe, coordenador de operações setoriais de infraestrutura e diretora, ambos com foco setorial para o Brasil. A hierarquia de funções e a necessária aprovação final de coordenadores de projetos regional e nacional (América Latina e Brasil) da agência internacional para a edição do relatório,

Nas primeiras páginas deste relatório, evidencia-se o seu caráter em relação ao EM, sendo que o texto evidencia que a legislação vigente “constitui parte da agenda do Banco Mundial de produção e disseminação de conhecimento /.../ destinado a enriquecer e construir espaço para discussão” (BM, 2015a, p. 8) sobre a governança metropolitana. Ou seja, o relatório reforça os caminhos à manutenção da hegemonia da agência internacional pelo seu “arsenal político cultural” em relação a temática das metrópoles. O documento também revela, por um lado, o poder de internalização dos projetos da agência internacional tornados prática das políticas urbanas e do acúmulo de transformações da legislação brasileira de acordo com as intervenções seletivas dos empréstimos da instituição e, por outro, a leitura homogeneizante e de evolução linear das mudanças políticas, administrativas e legislativas em relação às metrópoles, como se o EM e a governança metropolitana fossem o resultado “natural”, lógico e harmônico de resolução de conflitos e crises que assolam a vida urbana. Isso pode ser verificado no balanço presente no relatório sobre o EM e sua aprovação, quando enfatizam que

Depois de anos de discussão, a aprovação recente de um novο arcabouço para a governança metropolitana no Brasil – o Estatuto da Metròpole – cria a oportunidade para o debate e para evolução quanto a vários aspectos. Faz-se oportunidade para: a) reposicionar a questão metropolitana na arena do desenvolvimento no Brasil; b) revisar o que se aprendeu sobre governança intermunicipal e prestação de serviços; c) estimar demandas pela mobilização de recursos para o desenvolvimento metropolitano; d) coordenar uso e ocupação do solo com transporte e habitação no território metropolitano; e) incluir a questão metropolitana em quaisquer revisões do federalismo fiscal no país; e f) promover sustentabilidade ambiental, inclusão social e resiliência a desastres, bem como planejamento para as mudanças climáticas em escala metropolitana [grifos nossos] (BM, 2015a, p. 8).

Soma-se a noção de controle da crise um preceito de evolução institucional da qual o EM seria resultado imediato, substituiria e corrigiria as debilidades escalares e intersetoriais dos instrumentos urbanísticos já existentes, uma vez o problema das metrópoles estaria exclusivamente no campo da administração e planejamento. Por isso, apesar dos instrumentos urbanísticos que antecederam o EM, incluindo entre ele o Estatuto da Cidade, terem sido uma “importante conquista no tocante ao ordenamento territorial nos municípios e ao desenvolvimento de instrumentos de captura de valor da terra” (ibid., p. 55), não previam “mecanismos para coordenar os planos locais[, por isso a] comprovada a dificuldade de os governos locais implementarem planos diretores alinhados com o Estatuto da Cidade no nível local”, logo, em termos geométrico,

Esses desafios crescem de tamanho no âmbito metropolitano, uma vez que os prefeitos não articulam e coordenam a elaboração desse tipo de planos em nenhuma área metropolitana. Para que os instrumentos financeiros tenham um impacto mais significativo, precisam estar vinculados ao planejamento intersetorial (integração

indubitavelmente, revela a não neutralidade teórica e ideológica do documento, bem como a modelagem política e prática da forma de produzir “ciência” a soldo da agência internacional.

horizontal) e ser implementados de forma coerente com as ações coordenadas entre as esferas municipal, estadual e federal (integração vertical) (BM, 2015a, p. 55).

Neste itinerário são anuladas evidências da desigualdade do desenvolvimento da produção do espaço e das relações sociais que lhes dão origem, sendo o novo estatuto apenas um definidor de “princípios básicos que visam melhorar a coordenação em nível metropolitano, atribuindo responsabilidades e propondo modalidades de governança metropolitana” (ibid., p. 14) para os níveis do Estado. À problemática metropolitana sobra as abordagens já trabalhadas pela instituição internacional sendo “um caminho para alcançar uma melhor integração /.../ nos espaços urbanos que experimentam rápido crescimento” (ibid., p. 29) com intervenções do governo federal que, ao longo dos anos 1990 e 2000, “promoveu outros tipos de acordos municipais /.../ que vêm sendo adotados cada vez mais para uma ampla gama de serviços” (ibid., p. 14), todos sob tutela e supervisão da agência internacional.

Como indicado pelo relatório do banco, a produção e calibragem ideológica para intervenção nas metrópoles pautou-se na “literatura e dados disponíveis para o Brasil” (BM, 2015a, p. 13) e das premissas dos dados disponíveis e elaborados conforme

os principais conceitos relacionados à governança metropolitana, /.../ [com] exemplos internacionais e /.../ ideias pertinentes ao caso brasileiro. O presente relatório se divide em sete seções: (i) princípios e arcabouço para a governança metropolitana; (ii) a evolução das metrópoles no Brasil; (iii) a dinâmica econômica e espacial de 15 regiões metropolitanas selecionadas do Brasil; (iv) estudos de caso de três regiões metropolitanas (São Paulo, Recife e Belo Horizonte); (v) financiamento; (vi) o novo marco para a governança metropolitana no Brasil, conhecido como Estatuto da Metrópole; e (vii) observações e sugestões para o curto e o médio prazo (ibid., p. 13).

As seções do relatório revelam o acúmulo de discussão da agência, a análise de dados e, ainda mais, certa interpretação “evolução das metrópoles no Brasil” para, por meio dos “princípios e arcabouços” junto disciplinados por “ideias pertinentes” propor “observações e sugestões para o curto e médio prazo”. Também indicam a calibragem da agenda e estratégia da agência com o supostamente novo “marco para a governança” institucionalizado no EM.

Para além do conhecido discurso dos ajustes estruturais e urbanos presentes neste e em outros documentos e relatórios do banco, a novidade do relatório encontra-se na sistematização da temática da governança enredada numa teoria de equilíbrio dinâmico das metrópoles no Brasil ou nos “princípios da geografia econômica” (ibid., p. 25).

Isso fica evidente na caracterização da “evolução urbana brasileira” com rumo supostamente inexorável às metrópoles apresentadas no relatório da agência (BM, 2015a). Este, por sua vez, pauta o urbano do ponto de vista histórico linear (quase fatalista), com uma leitura mais ou menos homogênea e positivada da formação das metrópoles brasileiras. Logo, as metrópoles teriam igualmente resultado da concentração de infraestrutura e

crescimento econômico [que] agiram como um ímã, atraindo investimento privado e gerando empregos. As áreas metropolitanas formaram-se da agregação de municípios de diferentes tamanhos e de níveis de especialização diversos, interligados pelos fluxos de trabalho e pelo intercâmbio econômico (ibid., p. 13).

Assim o EM, desconsidera as formas de inserção desses espaços em diferentes configurações e escalas da divisão territorial do trabalho, a mudança dos ritmos de produção e reprodução espaço-temporal da vida (em todas as suas dimensões, incluindo o cotidiano) de acordo com as lutas políticas que cada metrópole encontra/assume na composição e integração desigual do território. Portanto, sobra a essa perspectiva evolutiva/linear, uma geografia do urbano reduzida aos “efeitos da concentração econômica”. Tal inversão dos elementos concretos e das categorias fundamentais das tendências da urbanização no Brasil, também recicla a mistificação da evolução urbana a partir da região sudeste.

Nas palavras dos técnicos a serviço do BM (2015a), a urbanização que configurou a formação das metrópoles resultou da

concentração da atividade econômica e da população em algumas áreas, principalmente em torno das capitais, onde a infraestrutura e a atividade econômica agiram como um ímã sobre o investimento privado e a criação de empregos. Desse processo resultou o surgimento de uma série de áreas metropolitanas. As capitais das regiões Sudeste e Sul (Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Belo Horizonte) foram as primeiras a crescer, seguidas nos últimos 20 anos por cidades das regiões Norte (Manaus), Centro-Oeste (Brasília e Campo Grande) – impulsionadas pelo boom da agroindústria e de setores associados – e Nordeste (Petrolina) – na esteira do desenvolvimento do vale do São Francisco [grifos nossos] (ibid., p. 23).

A inversão histórica proposta pela teoria geográfico-linear de evolução homogênea da urbanização brasileira desconsidera a importância da urbanização da região nordeste e as características de integração desigual do território que conformou ampla infraestrutura regional e nacional. Infraestrutura regional que, até o século XIX, possibilitou a distribuição de riquezas e a produção de um espaço urbano desarticulado ao longo do litoral¹⁴⁹. Do mesmo são apagados os ciclos econômicos e os seus desdobramentos na desigualdade da urbanização nas regiões norte e sul do país, ao longo do século XIX e XX, o que conformou importantes centros propulsores de outros processos econômico e políticos, tais como as frentes de expansão e/ou acumulação para o centro-oeste e outras fronteiras em direção ao norte do país. Nesta perspectiva, no mesmo tom, são negadas as relações entre fronteiras de ampliação da agroexportação e a heterogeneidade de concentração de riquezas nos flancos de urbanização do território brasileiro e, não menos importante, as contradições da industrialização inicial do século XIX, para os impulsos “modernizadores” da industrialização subalterna ao capital internacional e à dinâmica do imperialismo, sobretudo na segunda metade do século XX, o que

¹⁴⁹ Para tanto ver: Prado Jr., 1977 e Santos, 2005.

que acentuou sobremaneira a concentração de atividades e a dispersão de infraestrutura que atendesse às múltiplas dinâmicas territoriais dos domínios das classes dominantes com o desenvolvimento desigual do crescimento de unidades urbanas fragmentadas das metrópoles, entre outros tantos processos¹⁵⁰.

Todos os processos acima citados são reduzidos a noção de “ímã” de atividades privadas pela “infraestrutura” como âncoras. Isso ocorre para justificar a governança como pressuposto político essencial para administração dos aglomerados/conglomerados urbanos em formação que precisam, para fundamentar a premissa dada, estar desconectados da particularidade histórica e geográfica de constituição social e econômica do país. Assim, afinadas às

questões relacionadas a economia, competitividade, clima de investimento e vantagens comparativas. Este exercício perpassaria desde os setores financeiro e do conhecimento de São Paulo até as políticas de promoção agroindustrial do vale do São Francisco. Desenvolvimento econômico e geração de empregos serão os indicadores definitivos do sucesso do crescimento das metrópoles (BM, 2015a, p. 93).

Por isso, há a redução da economia, da geografia e da história ao crescimento e as vantagens (quase naturais) da aglomeração que passam a ser o pré-requisito indeterminado do desenvolvimento linear que, no projeto ideo-político e teórico-analítico do BM para o Brasil, exige do Estado adaptação a tendência ao equilíbrio das “aglomerações/concentrações”.

Deixemos os técnicos se pronunciarem:

A necessidade de articulação de políticas espaciais é explicada pelos princípios fundamentais da geografia econômica. Ao aceitar a urbanização como pré-requisito inevitável ao crescimento dos países – assim como o adensamento para a transformação econômica em direção à industrialização –, a publicação do Banco Mundial ‘Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2009’ argumenta que os governos podem estar preocupados com as disparidades de renda e de bem-estar em face da concentração da produção em áreas determinadas. A solução seria, portanto, ‘promover a integração econômica para reduzir essas disparidades’ (World Bank, 2009). Essa integração exige instituições e regulamentação a fim de oferecer serviços básicos e certeza a todos; infraestrutura para garantir a conectividade espacial e permitir às pessoas se deslocar e ter acesso ao mercado de trabalho; educação e cultura; e intervenções espacialmente direcionadas, como obras de melhoria nas favelas e incentivos à inovação. Intervenções como essas possibilitarão a convergência das condições de vida em todo o espaço, de maneira que todos possam usufruir dos benefícios da urbanização [grifos nossos] (ibid., p. 25).

Nos termos da perspectiva ideo-política da “geografia econômica”, amparados na mistificação da tríade de desenvolvimento linear da articulação positivada entre “Estado, mercado e espaço”, a integração econômica pode ser traduzida por estímulos à atração de capitais via Estado, tal processo ocorreria para promover a urbanização como “pré-requisito para o crescimento” através da criação de infraestrutura e potenciais áreas para a formação de

¹⁵⁰ A dimensão desigual da urbanização brasileira com características particulares em termos sociohistóricos e geográficos foi minimamente exposta, cada qual a seu modo, por Oliveiras (1978) e Santos (2015). Um balanço empírico e funcionalista sobre este tema, riquíssimo em termos do levantamento documental, pode ser verificada em Santos e Silveira (2010).

serviços coletivos, porém, com administração híbrida de acordo com a eficiência do mercado e a regulamentação do Estado. Essa articulação na perspectiva do BM (2015a) integraria ou conectaria diferentes espaços em termos empíricos imediatos, ampliaria a oferta de serviços carentes em determinadas áreas e reduziria os efeitos negativos da vida nas favelas por intermédio de estímulos à inovação do mercado informal ou da ação cooperativa de organizações não governamentais, governos locais e sociedade civil para “governar”

Áreas metropolitanas extensas [que] detêm uma clara vantagem no tocante à economia de escala, às economias de aglomeração e à atração de investimentos privados. Além disso, atraem as pessoas que buscam melhores empregos e condições de vida. Nessas áreas, a demanda por moradia, infraestrutura e serviços sociais pode acabar se tornando excessiva em um curto período de tempo, e se não houver uma resposta rápida, o congestionamento, a poluição e os problemas sociais poderão erodir os benefícios resultantes do tamanho da área econômica. A existência de favelas e outras áreas sem acesso a serviços básicos é a prova de que a urbanização pode sair de controle, pelo menos até que os governos consigam atender essas carências [grifos nossos] (ibid., p. 29).

Carências que seriam reduzidas pela aproximação a um “tipo ideal” das reestruturações do poder estatal para governar ou promover o equilíbrio dinâmico da geografia econômica. Assim, os diferentes níveis de governo, principalmente o federal, deveriam, ao mesmo tempo, criar marcos administrativos e legislações que oferecessem maior flexibilidade de atuação para o mercado e frentes de acumulação do capital imediatamente identificado como fator de crescimento econômico que resultaria na “redução de disparidades” por intermédio da concentração de atividades e pessoas em “áreas metropolitanas”.

Segundo o BM (2015a), essa tendência seguiria uma sequência lógica do crescimento econômico. Logo, todos usufruiriam dos “benefícios da urbanização” indeterminada, pois ela “naturalmente” levaria a redução de disparidades espaciais, regionais e sociais. Ou, nas palavras dos técnicos a serviço do banco,

À medida que melhoram a mobilidade e os níveis de educação e saúde, tanto a renda como o acesso a serviços acabam sendo distribuídos de forma mais equilibrada. Esse processo de convergência está ocorrendo no Brasil, mas levará tempo até concluir. Atualmente, ainda há contrastes importantes entre as regiões metropolitanas [grifos nossos] (BM, 2015a, p. 13).

É interessante notar a inflexão presente no excerto acima, pois ela marca toda a exposição argumentativa do relatório sobre a relação entre política, economia, governança e a perspectiva de desenvolvimento das metrópoles no Brasil. A formulação expressa-se do seguinte modo, embora seja afirmado que no país existe uma convergência de forças para o equilíbrio, o mundo real, aquele dos “contrastos importantes entre as regiões metropolitanas”, encontra-se aquém das “forças que se convergem” e, portanto, “levará tempo até concluir”. Mas, operando nos arranjos políticos, administrativos e jurídicos, independente dos efeitos

econômico e na vida material urbana que ainda guarda contrastes, a governança levará em tempos indeterminado ao equilíbrio, em termos lógicos podemos afirmar que essa operação que marca toda o relatório é uma perfeita tautologia.

Essa tautologia mistificadora enfatiza a proposição do relatório em resolver politicamente contradições econômicas, obscurecendo as últimas. O componente central da análise dos técnicos a serviço do BM (2015a) reduz “a importantes contrastes” o que são processos sociais desiguais tais como a gentrificação, a segregação urbana, a disparidade de oferta de serviços, as ocupações irregulares, o desemprego e a violenta força do mercado em expulsar populações inteiras das áreas de ampliação do preço da terra em centros de “crescimento econômico” além de expropriações (incluindo aquelas mobilizadas pelo Estado). A presumida análise técnica e neutra substitui tais desigualdades substituindo-as pela coesão social que será o resultado lógico evolutivo e/ou linear da aplicação legal dos projetos de governança das metrópoles¹⁵¹. A conclusão “lógica do relatório” é a de um espontaneísmo evolutivo em direção à governança nas administrações-públicas, generalizado como modelo pelo novo estatuto. Tal evolução no Brasil, decorreria do

federalismo fiscal enraizado em uma forte cultura de autogoverno e valores democráticos, os sistemas descentralizados sempre darão origem a configurações de associações múltiplas, cada qual criada em função dos objetivos e características da base demográfica e política. Esta diversidade de formas é totalmente compatível com o objetivo final: prestar serviços à comunidade com eficiência e ajudar a conceber e planejar um futuro inclusivo para todos [grifos nossos] (ibid., p. 74).

Deste movimento expositivo, aparecem os casos exemplares de equilíbrio da geografia econômica e da evolução urbana/metropolitana, da legislação e das “boas práticas”. Segundo o relatório, os “casos de sucessos” da evolução em direção a governança seriam

São Paulo [que] constitui um caso de estudo obrigatório pela simples escala de seus desafios e potencialidades, pelo número de iniciativas metropolitanas empreendidas e pela experimentação com consórcios intermunicipais e outras formas de governança metropolitana. A herança histórica de Recife em planejamento metropolitano lança luz sobre iniciativas inovadoras de planejamento participativo. O caso de Belo Horizonte é interessante para demonstrar como a sociedade civil pode contribuir para as instituições metropolitanas [grifos nossos] (BM, 2015a, p. 59).

Como já anunciado aqui, os casos de São Paulo, Recife e Belo Horizonte são

¹⁵¹ No relatório do BM (2015a) sobre o EM todo o debate sobre o campo legislativo também é tratado de modo evolutivo desconsiderando as diferenças históricas e sociais dos períodos de formulação de cada legislação apresentada. Assim, traçasse uma linha de continuidade, sem rupturas, da institucionalização e de legislação sobre as metrópoles brasileiras, identificadas imediatamente como “formas de governança” que teriam se iniciado durante a ditadura civil-militar com a Constituição de 1968 e amadurecido com o “momento democrático” por meio da descentralização administrativa e da Constituição de 1988, sendo aprimorada com ferramentas políticas de “colaboração entre os municípios” com a criação do EC e da Lei de Consórcios Públicos até desaguardem, em tons de continuidade, no EM (BM, 2015 a, p. 35-7). Este mesmo tipo de avaliação evolutiva é realizado na literatura destinada ao planejamento urbano e metropolitano e pode ser verificada antes mesmo da aprovação do EM, como ocorre em: Azevedo e Guia (2004), Becker e Dallabrida (2003), Garson et al (2010), Hoshino e Moura (2019), IPEA (2013a, 2014a e b), Klink (2009, 2010a, b, c, 2013 e set./dez. 2018), Losada (2010), Magalhães (2010), Mattos (2004), Motta (2004), Pires et al (2017), Rezende (2010), Ribeiro (2004a, b, e c 2010), Rolnik e Somekh (2004).

importantes devido à presença e atuação direta do banco por meio da *Cities Alliance* e da *Cities of Change*, ao papel que cada metrópole ocupa na divisão territorial do trabalho nas escalas nacional e mundial e ao grau de internalização dessas medidas de governança nos diferentes níveis do Estado, principalmente, nas esferas estaduais e municipais. Fica evidente que por trás da “experimentação com consórcios intermunicipais e outras formas de governança metropolitana” busca-se também inculcar as “iniciativas inovadoras de planejamento participativo” na sociedade civil que “pode contribuir para as instituições metropolitanas”. O propósito da agência com sua teoria de equilíbrio dinâmica e da geografia econômica são as medidas de governança em curto prazo que adequem as instâncias do Estado e toda a sociedade civil na evolução da “competitividade, [do] clima de investimento e [das] vantagens comparativas” (BM, 2015, p. 21) que seriam alcançados pela colaboração voluntária com a iniciativa privada com arranjos em “órgãos e/ou agências para fins mais amplos” (BM, 2015, p. 21) voltados à formação de fundos e fontes monetárias que sustentem a produção de infraestrutura e oferta de serviços comuns ou FPICs por meio de estímulos aos capitais individuais com projetos de curto e médio prazo e/ou a reprodução dos instrumentos presentes no EC com compromisso firmado com ajustes fiscais, responsabilidade em relação a investidores e atração de capitais, transparência e austeridade político-econômica em detrimento de alternativas que visem a universalização de serviços públicos, infraestrutura nas RMs e autonomia das esferas do Estado em relação ao capital.

Concomitante a isso, a tendência abstrata ao equilíbrio econômico-geográfico corrobora com a já mistificada prática da redistribuição de renda que, nos termos da reprodução socioespacial concreta acentua a diferenciação das metrópoles pela concentração de investimentos em frentes seletivas de valorização a partir de “receitas com impostos prediais para financiar a infraestrutura e o desenvolvimento social /.../ da integração trânsito-uso do solo de onde podem vir os recursos necessários para agilizar e sustentar o processo” (BM, 2015, p. 21) como ocorre com instrumentos urbanísticos em voga para capturar a denominada “mais-valia imobiliária” como, por exemplo, as PPPs, as OUCs, as AIUs e a emissão de CEPACs¹⁵². Cabe lembrar que no EM a aplicação desses instrumentos urbanísticos ocorrerá de modo multiescalar, i.e., local, metropolitana, interregional e nacionalmente.

Em médio prazo, segundo o BM (2015a) e de acordo com a evolução institucional pautadas em seus exemplos, o EM promoveria a eficiência de governabilidade das RMs pelo marco regulatório de estrutura flexível com diretrizes que permitam *arranjos financeiros* para

¹⁵² Afrente veremos que, segundo a proposição do BM (2015a), esses são os instrumentos centrais para as possíveis fontes de arrecadação num cenário de ausência de fundos públicos estabelecidos para as metrópoles.

serviços específicos e frentes de valorização seletiva e cuja centralidade estaria na possibilidade das metrópoles de arrecadarem seus próprios fundos de financiamento via mercado em todas as situações de revisão fiscal do federalismo brasileiro para então alçar sua sustentabilidade econômica e ambiental, uma vez reduzidos os problemas econômicos fundamentais a dimensão política e evolutiva da legislação, os as metrópoles brasileiras teriam como meta reduzir a emissão de gases de efeito estufa, promover planos de resiliência, entre outros objetivos estabelecidos por agências internacionais e promovidos nos Objetivos de Desenvolvimento (Sustentável) do Milênio (ODM) do PNUD¹⁵³.

Desconsidera-se, portanto, o essencial do contexto atual das metrópoles brasileiras para manter a pauta da governança. Conforme dados disponíveis na literatura sobre assunto e já anunciadas no capítulo anterior, em 2000, as regiões metropolitanas institucionalizadas concentravam 80% dos moradores de favelas do país que viviam em meio a epidemias já erradicadas em outros lugares, esses espaços acumulavam (e ainda acumulam) problemas de saneamento básico, ausência ou parca interligação dos meios de transportes, carência de

¹⁵³ Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) foram estabelecidos após reunião das ONU promovida pelo PNUD e intitulada “Cúpula do Milênio”, no ano de 2000. A época, todos os Estados membros da ONU (somando 191 países) e as agências internacionais (governamentais e não governamentais) assumiram a agenda de desenvolvimento da instituição, com previsão de efetividade para o ano de 2015, incluindo 8 metas a serem cumpridas. Assim as agendas de políticas públicas das nações e das agências de fomento devem seguir esses objetivos, sendo eles: 1. erradicar a pobreza extrema e a fome; 2. alcançar o ensino primário universal; 3. promover a igualdade de gênero e empoderar as mulheres; 4. reduzir a mortalidade infantil; 5. melhorar a saúde materna; 6. combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7. garantir a sustentabilidade ambiental; e 8. desenvolver parcerias globais para o desenvolvimento (DANTAS, 2014). Como destaca Montaña (2014a, b, c e d) e Petras (2014), é comum nesses programas não evidenciar os meios para a realização das metas estipuladas e impossibilitar a autonomia de cada nação para a sua realização, o alcance das metas é sempre limitado e necessita de atualizações de prazos e novos objetivos, ampliando a sujeição ideológica e político dos países mutuários a agências e bancos internacionais para realização de tais objetivos. Aliás, os ODM não foram alcançados e, dados os efeitos da crise de 2008, houve a necessidade de ampliação dos objetivos para 17 com a incorporação de projetos mais “sustentáveis”, alterando o título do projeto para Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do Milênio (ODSM). Após rodadas de reuniões na ONU, em 2015, ocorreu a reciclagem, renovação e ampliação do prazo e o número das metas para o milênio para serem atingidas em 2030, sendo eles: 1. acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e a melhoria da nutrição, e promover a agricultura sustentável; 3. assegurar uma vida saudável e o bem-estar para todos, em todas as idades; 4. assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade (não necessariamente pública), e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; 5. alcançar a igualdade de gênero e empoderar mulheres e meninas; 6. assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos; 7. assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preços acessível à energia para todos; 8. promover o crescimento econômico sustentado e inclusivo, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; 9. construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; 10. reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; 11. tornar as cidade e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; 12. assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; 13. tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos; 14. conservar e os oceanos, dos mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; 15. proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e a perda da biodiversidade; 16. promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; e 17. fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. Para um balanço das reuniões, documentos e programas da ONU a respeito do ODSM, ver: <https://www.un.org/millenniumgoals/>, <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> e <https://nacoesunidas.org/pnud-explica-transicao-dos-objetivos-do-milenio-aos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>, acessados em 20/02/2017. Duas décadas depois dos ODMs originais, estamos hoje muito distantes de suas metas, e a atuação das agências internacionais, muitas vezes, promovem medidas que vão na direção contrária a tais objetivos. Além disso, a dimensão de classe dos problemas apresentados nunca é abordada pela ONU ou, quando muito, utiliza-se os seus modelos metodológicos que reduzem as classes sociais aos seus rendimentos ou a formas de consumo (pobres, de rendimento médios e ricos) e destitui os indivíduos das condições concretas que originam as diferenças (objetivas e subjetivas) das classes sociais em suas particularidades históricas e geográficas.

serviços públicos voltados ao destino de resíduos sólidos com medidas de taxaço de coleta seletiva de lixo e de esgoto que atendiam apenas “52,2% dos municípios e 33,5% dos domicílios” (MARICATO, 2011a, p. 10) quadro que não se alterou até os dias de hoje; essas mesmas metrópoles, em 2010, concentravam 36,2% da população do país, 50,3% do Produto Interno Bruto (PIB) e 55% do valor adicionado da indústria de transformação.

II.

Apesar desse acúmulo de contradições entre a hiper-concentração de riquezas e a produção na mesma escala de pobreza, os problemas das metrópoles e do EM que definia as políticas de governança, segundo o BM (2015a), poderiam ser reduzidos ou resumido a dois fatores intrincados: 1) a falta de governabilidade (aparência de *descontrole*) ou de consenso entre os níveis do Estado (federal, estadual e municipal) impossibilitados pelo “ordenamento constitucional brasileiro” de resolver problemas de ordem econômica, política e social e 2) a ausência de um fundo estabelecido por lei que amparasse o crescimento econômico¹⁵⁴. Porém, esses fatores não inibiriam a identificação positiva de atuação dos rumos da governança como modelo a ser perseguido, assim os problemas acima indicados tornaram-se pressupostos *a priori* para aplicabilidade deste modelo de gestão das metrópoles.

A falta de governabilidade e a parca coesão social seriam solucionadas por meio da institucionalidade de medidas consensuais, previstas mas não impostas pelo EM, para “conseguir que os municípios concordem voluntariamente (ou impositivamente) em aderir às políticas e obter a aprovação da assembleia legislativa, tarefa nada fácil e que frequentemente exige estratégias e articulações finas” (BM, 2015a, p. 36) que envolveriam a “validade da imposição de políticas estaduais (aceitas com relutância pelos níveis inferiores), se comparada à eficiência das abordagens colaborativas baseadas em concertação e objetivos consensuais” (ibid., p. 36). O consenso político e ideológico deve ocorrer mediante a aceitação voluntária da governança em nome da colaboração para eficiência fiscal que identifique as FPICs e em meio das carências de recursos encontre mecanismos para a oferta dos serviços.

Os motivos da ausência de serviços e fundos, segundo o relatório do BM (2015a), estariam vinculados à arrecadação. Seguindo as diretrizes do EM, criticando a não aplicabilidade de um fundo federal voltado para as metrópoles, a saída estaria na reformulação da arrecadação, sem alterar as determinações econômicas fundamentais de centralização e concentração de valor e renda. Essa medida, baseada na cooperação traduzida por consenso

¹⁵⁴ As mesmas críticas e resoluções feitas ao EM presentes no relatório acima destacado (BM, 2015a) reaparecem no artigo de Klink (set./dez. 2018), intitulado “Metrópole, moeda e mercados. A agenda urbana em tempos de reemergência das finanças globais”. Como já indicado, o intelectual é um dos autores do relatório do BM.

intergovernamental, tem como princípio “a constituição de um fundo de investimento com aportes de fontes de naturezas diversas, com recursos federais, municipais, estaduais, privados e provenientes de doações” (BM, 2015a, p. 77). O recurso adotado ampara-se na restrição de práticas que visam à universalização dos serviços públicos, uma vez que o fundo tem por finalidade a gerência híbrida ou privada, o destino na esfera do planejamento e, ainda mais decisivo, na possibilidade de os serviços serem lucrativos e as infraestruturas rentáveis. Para tanto, a partir do EM, a resolução do relatório do BM propõe

formas inovadoras de financiar a infraestrutura urbana e a prestação de serviços. Em São Paulo, os mecanismos de captura de valor imobiliário foram desenvolvidos e utilizados para estender a infraestrutura para as áreas mais pobres, e as PPP vêm sendo utilizadas em vários setores. As estruturas de financiamento têm de ser estudadas e apresentadas em municípios, independentemente do tamanho destes. O compartilhamento de experiências e a assistência para a estruturação dos acordos de infraestrutura poderiam ser funções desempenhadas pelas RMs ou por agentes semelhantes (ibid., p. 81).

As propostas tidas como “inovadoras” partem, por um lado, dos instrumentos urbanísticos disponíveis há pelo menos duas décadas, como no exemplo utilizado, a aplicação das PPPs e ou “captura de valor imobiliário” foram institucionalizadas em São Paulo pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2004¹⁵⁵ e amalgamava, à época, os instrumentos já presentes do EC e em inúmeras medidas em andamento desde os anos 1990¹⁵⁶. Por outro, de experiências internacionais e fundos públicos voltados para a construção de infraestrutura “com aportes de fontes diversas, [que] deveria ser uma opção considerada no futuro para alavancar recursos para investimentos. Isso exigiria a definição de critérios, terminologia, parceiros financeiros e esquemas para elaborar o *project finance*” (BM, 2015a, p. 94) que reproduzem modelos de gestão aplicados de modo indeterminado em países centrais e do sudeste asiático, mas todos os exemplos com práticas de tarifação para a população local e articulação da iniciativa privada no controle dos serviços coletivos¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Para uma sistematização da utilização desses instrumentos ver: Fix, 2007 e Maricato, 2012. Os instrumentos urbanísticos e sua descrição jurídica encontram-se disponíveis em: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano de São Paulo, 2005.

¹⁵⁶ Conforme indica Cardoso (2017), as formas de “captura do valor imobiliário”, podem ser sintetizada a partir dos seguintes instrumentos urbanísticos: “• a. *Operações Urbanas Consorciadas* (OUC) cujas ‘transformações urbanísticas estruturais’ são realizadas por ‘intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados’; • b. *Áreas de Intervenção Urbana* (AIU) criadas ‘para proporcionar maiores áreas para circulação, transporte, espaços abertos e parques’; • c. *Parques Lineares* que também integram as Áreas de Intervenção Urbana e são áreas delimitadas de ‘recuperação de rede hídrica estrutural’ ou quando não há a rede, uma faixa delimitada de 200m é destinada à ‘empreendimentos imobiliários’; • d. *Polos de Centralidade* ou *Centros Polares* que integram os Planos Regionais das subprefeituras dando-lhe autonomia para escolher centralidade a serem revitalizadas ‘em função da localização existente do comércio’ e de ‘elementos, tais como paradas de ônibus, estações de metrô, centros de emprego’ que integram as Áreas de Intervenção Urbana” (CARDOSO, 2017, p. 46). Aliás, há a intermediação desses instrumentos com títulos financeiros de potencial construtivo reconhecidos no mercado de ações com títulos públicos pela Outorga Onerosa do Direito de Construir e pelo Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPACs).

¹⁵⁷ Segundo o BM (2015a), as RMs brasileiras deveriam mimetizar os exemplos de Grande Washington (Dulles Metro Rail), de Grande Xangai, das metrópoles de Cingapura com planejamento de longo prazo e das regiões metropolitanas da Austrália com o Plano Urbano Nacional, o mesmo valeria para os casos de Arpegio na RM de Madri, etc. Isso mostra que, para os técnicos a soldo do BM (2015a), a governança é um valor abstrato e universal de desenvolvimento que desconsidera aspectos

Porém, nestes termos, a única “novidade” presente no EM seria a mudança escalar de aplicação dos mesmos instrumentos, flexibilizando a estrutura jurídica e administrativa dos níveis do Estado, sobretudo municipal e estadual, o que amplia a escala de atuação do capital sobre as metrópoles e torna os serviços coletivos formas rentáveis de retorno com taxas sobre usuários. Ou, nas palavras dos intelectuais a serviço da agência internacional, por meio da

constituição de consórcios intermunicipais, funções e acordos, obrigações financeiras, arranjos políticos, investimentos ou partilha de custos, monitoramento, resolução de conflitos e impacto nos custos e na cobertura dos serviços prestados /.../ [de] órgãos recebem de seus membros a clara atribuição de prestar serviços específicos e são financiados por taxas pagas pelos usuários (ibid., p. 93).

As medidas presentes no EM reafirmam, por um lado, a seletividade de áreas a serem tidas como âncoras dos investimentos privados do mercado imobiliário através de obras de infraestrutura pública e, por outro, a ampliação “criativa” do processo de, respectivamente, pauperização e privatização dos serviços coletivos que devem ser avaliados de acordo com a rentabilidade de cada área. Ambos processos levam à segregação da população proveniente da classe trabalhadora e o difícil acesso a determinadas áreas das metrópoles pelo aumento do preço do solo urbano em centralidades específicas e cujos instrumentos pretendem ampliar por meio da tarifação e da seletividade dos serviços que são administrados de acordo com a competitividade inerente ao mercado, levando populações inteiras para as periferias¹⁵⁸.

Na acepção da governança, como o problema não se encontra na força centrífuga do capital em ampliar as bases de suas condições de existência por meio da acumulação (expropriações, privatizações e segregações de todos os tipos) que promove, antagonicamente, a força centrípeta de centralização do capital, tudo se resolveria pelo equilíbrio da oferta de terras urbanas e pela regulamentação seletiva da geografia econômica. No limite, caso as leis do mercado não atinjam o equilíbrio dada a deformação de seu funcionamento “natural” ou má gestão do capitais individuais levando a “baixa elasticidade da oferta de terra em relação à procura por moradia e abrigo e, acima de tudo, ilustra a dinâmica dos mercados informais para atender a essa demanda por moradia de baixo custo que o setor público não é capaz de suprir oportunamente” (BM, 2015a, p. 52), a governança levaria a regulamentação flexível, abriria oportunidades para o mercado informal de terras e conduziria ao equilíbrio.

A ideologia da governança é alicerçada numa perspectiva liberal de geografia econômica e de seu equilíbrio tendencial que passa a ter no caso das metrópoles brasileiras e na aplicação da nova legislação o modelo de desenvolvimento baseado na tríade de um dever-

concretos da diferença social das metrópoles.

¹⁵⁸ Processo descrito nos estudos sobre a RMSP promovidos por Alvarez (2008, 2013 e 2015), Carlos (2015b) e Fix (2007).

ser abstrato a respeito do Estado, do espaço e do mercado.

Neste modelo de desenvolvimento, o *espaço deveria* ser produzido e gestado conforme as leis da concorrência e da competitividade e livre das amarras aos capitais individuais por meio de vantagens naturais ou sociais que o inserisse na trama da divisão territorial do trabalho. Como tudo é medido ou subsumido ao *mercado*, caberia ao *Estado*, na qualidade de ente portador dos interesses gerais da sociedade, desobstruir os caminhos da atuação do *capital/mercado* local e regionalmente e, segundo esse funcionamento ideal e abstergido de contradições, conduzir à convergência de forças que aniquilariam impedimentos e crises parciais pela evolução dos ganhos econômicos. Soma-se a isso a tarefa das diferentes escalas das *formações estatais* em buscar a harmonização consensual de forças da sociedade civil mediada pela governança como modelo político aglutinador.

Como a proposição tautológica de governança do BM (2015a) para utilização dos instrumentos do EM variam da economia à política, a desigualdade material das metrópoles e das unidades administrativas municipais seriam resolvidas pela competição urbana, sendo essa a única alternativa à “diferença permanente na capacidade fiscal [que] impacta a prestação de serviços e só irá desaparecer com crescimento, desenvolvimento local e uma reforma tributária” (BM, 2015a, p. 79). O mesmo tipo de pressuposto tautológico aparece quando o tema da ausência de um fundo federal destinado ao EM é levantado no relatório do BM (2015a). Para resolver a ausência de recursos públicos, o Estado deve garantir e buscar por “formas inovadoras de financiamento de infraestrutura” através do controle mais efetivo do cadastro da arrecadação dos Impostos sobre Serviços (ISS) e Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), uma vez que, no país, o último imposto tem em média cerca de 2% a 5% de sua alíquota destinada a reduções, isenções, resistência de contribuintes e perdas por imóveis não cadastrados ou com informação desatualizada sobre os valores do mercado.

Em todo o documento os fatores ligados a absorção de valor no urbano e sua potencial “taxação”, tais como a especulação imobiliária e financeira com o mercado de terras, com títulos públicos e instrumentos urbanísticos desaparecem o que revela a razão da governança em não intervir na centralização e na concentração do capital, pois essas devem ser de potencializadas para, então, aproveitar das vantagens das economias de aglomeração, da qual todos seriam beneficiados. Não se encontra no relatório o modo pelo qual esse processo ocorreria, a não ser pela híbrida intervenção entre Estado e capital. Assim, o resumo do rearranjo político e tributário lastreado pelo crescimento estaria na possibilidade dos municípios incrementarem receitas por meio

dos impostos prediais para financiar a infraestrutura e o desenvolvimento social.

Planejar estrategicamente a integração entre trânsito e ocupação do solo é fundamental, /.../ assegurar o financiamento adequado para sua execução, /.../ onde podem vir os recursos necessários para agilizar e sustentar o processo /.../ [como a] captura de mais-valias urbanas e empreendimentos conjuntos podem destinar recursos para ajudar no financiamento da infraestrutura necessária” (ibid., p. 94-5).

O equilíbrio via mercado seria uma fórmula homogênea para as cidades, as metrópoles e as aglomerações urbanas de portes distintos em escala nacional. Logo, os municípios deveriam arcar com as despesas das FPICs sem taxações e impostos adicionais aos segmentos do capital que promovem o “crescimento econômico” urbano, mesmo que a diferença da dependência dos recursos oriundos de receitas estadual e federal entre as dimensões urbanas de pequeno, médio e grande portes variem em mais de 50% no país. No mesmo diapasão das FPICs, a reforma tributária urbana proposta pelo BM e amparada no EM, não deve onerar a especulação e as formas de exploração do trabalho e da renda para a potencial captura, redistribuição e crescimento das “mais-valia imobiliária”¹⁵⁹, sendo as fontes de captação de recursos limitadas as esferas municipais e estadual mediante arranjos políticos e consórcios específicos e voltados para determinados fins ou a ampliação da arrecadação mediante os mecanismos dos ISS e IPTU. Em linhas gerais, tal proposição pode ser resumida na seguinte expressão lógica: quem mais gasta, arrecada melhor e cria melhores condições para o crescimento no quadro da competição entre localidades e em virtude de suas vantagens comparativas”. Assim, toda a infraestrutura e serviços metropolitanos são entendidos como âncoras de investimento; i.e., das “formas inovadoras de financiar” as velhas (ou não tão inovadoras) desigualdades no interior e entre as metrópoles.

A resolução ao duplo problema do EM apresentado pelo relatório do BM (2015a) estaria

¹⁵⁹ Embora todo o discurso sobre a necessidade de uma redistribuição fiscal e tributária das receitas e despesas com os serviços urbanos e infraestrutura, a reforma tributária tida como necessária para o BM (2015a) não propõem captar parte dos lucros, dividendos, juros e renda obtidos nos mercados de capitais, pelo contrário amplia mecanismos de captação da renda sobre serviços e impostos sobre produtos, transferindo a arrecadação para os “usuários”. Segundo o relatório do BM (2015a) os problemas de distribuição são: (1) há dependência dos municípios pequenos em relação aos recursos estaduais e federais; (2) a carência de recursos do Fundo de Participação dos Municípios, congelada desde 1989, e que ocupa 23,5% da receita provenientes de imposto de renda realizado pelo governo federal, sem taxação extra sobre lucros e atividades especulativas no mercado financeiro ou rentístico, sendo essa receita distribuída para municípios das capitais estaduais, municípios de tamanho médio e pequeno com cálculo baseado no número de habitantes e cidades de grande porte que não são capitais, sendo dividido, respectivamente, em 10%, 86,4% e 3,6% do total arrecadado; (3) o uso de recursos destinados a áreas específicas como educação e saúde, presente na Constituição de 1988, com total de 18% das receitas federais, sendo 25% delas destinadas para a educação (60% para educação básica no programas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB) conforme tamanho do município, e 12% dos recursos federais (identificando que nos últimos anos houve aumento em 60% do repasse da União para os municípios) e 15% dos municipais; (4) grande desigualdade fiscal das cidades de diferentes portes, principalmente de cidades com menos de 200 mil habitantes que têm 28% da capacidade de arrecadação e 52% do total das receitas após as transferências da União, cidades com mais de 200 mil habitantes que tendem a usar até 72% das receitas arrecadadas e cidades com mais de 5 milhões de habitantes com 40% da receita total; 5) estrutura de receita superiores aos gastos públicos, como por exemplo, 87% despesas correntes (40% pessoal, 3% pagamento de juros e 44% manutenção de operações) e 13% despesas de capital, 65% com educação e saúde, de 10% e 17% desenvolvimento urbano divididos em investimentos com infraestrutura, habitação, transporte e saneamento. Entretanto, esse levantamento não leva em consideração a ampliação dos mecanismos e instrumentos urbanísticos que corroboram com a internalização da iniciativa privada na gestão pública e que deslocam investimentos dos serviços públicos para segmentos híbridos de PPPs.

na governança metropolitana e interfederativa em criar um consenso político no entorno de um “modelo de financiamento” visando a “equalização fiscal”, a garantia de crescimento econômico pelo arranjo interfederativo, a flexibilidade de emendas constitucionais, e a ênfase nas regiões metropolitanas em detrimento das medidas em municípios e populações menores. Tais resoluções *deveriam* eliminar os impeditivos à competitividade, sendo este o fator decisivo para “cumprir a função de equalização prevista” (BM, 2015a, p. 81) mesmo que a consequência deste processo seja a provável perda municipal de “autonomia em termos de decisões fiscais e de diálogo direto com o governo central” (ibid., p. 80) em virtude da concepção da produção equilibrada do espaço metropolitano subsumida à governança e, com ela, a prosperidade. Por isso, o arranjo político interfederativo posto como governança é de suma importância para manter planos de longo prazo no que diz respeito as metrópoles, restando aos municípios desenvolverem planos

flexíveis e capazes de se adaptar às novas realidades, mesmo quando têm metas claramente definidas. A interligação da estrutura dos planos entre as agências metropolitanas, os estados e os municípios pode tornar-se muito pesada e reduzir o espaço necessário para que os planos locais se adaptem às mudanças econômicas. Deveria haver um equilíbrio entre a flexibilidade para planejar e a coordenação entre os diferentes níveis de governo. As cidades que integram as regiões metropolitanas deveriam ser incentivadas a identificar suas necessidades em termos de uso do solo, conectividade e recursos, e a contribuir para um plano maior, em nível estadual e metropolitano. Para se construir compromisso no nível local, a disponibilidade de recursos financeiros tem de ser crível (ibid., p. 86).

Dados esses pressupostos e críticas propositivas ao EM, os técnicos à soldo do banco enaltecem a institucionalização da governança justamente por realizar reestruturações que confirmariam a estratégia da agência no país e na região. Logo, a sequência lógica e evolutiva da legislação urbana que conduziu ao EM, fez do Brasil uma referência ou modelo no uso e aplicação das ferramentas ou instrumento urbanísticos que, a princípio, foram elaborados na

na cidade, se expandiram nacionalmente e agora estão refletidas como boas práticas em todo o mundo. Na área de gestão metropolitana, desafios não são superados com invenções técnicas, mas através de consenso e colaboração entre múltiplos agentes /.../ confluindo na mesma direção [grifos nossos] (BM, 2015a, p. 93).

Soma-se a isso a avançada incorporação das resoluções do EM que, para além do consenso, realizou em termos práticos a governança em todos os “entes” federados com projetos/medidas para “todo o mundo”, tornando essa legislação um modelo.

Em relação aos governos estaduais, até 2015, 24 dos 27 estados da federação publicaram artigos em suas constituições para a institucionalização de órgãos metropolitanos ou Agências Metropolitanas com Conselhos organizado por prefeitos e representantes do governo estadual,

Fundos¹⁶⁰ e organização das empresas públicas e agências para fins especiais, assembleias com aprovação de leis nas áreas delimitadas como RMs e definição do papel dos municípios e da sociedade civil para a resolução dos PDUIs¹⁶¹. Neste sentido, os governos estaduais passam a operar com ferramentas ou instrumentos jurídicos para fazer com que “os municípios /.../ [apoiassem] determinada legislação [o que] significa[va] acrescentar atores ao processo decisório e /.../ incentivos especiais para convencê-los a participar” (ibid., p. 38). Na escala local, os municípios teriam incorporado a governança pela legislação que ampara a “Cooperação Intermunicipal”, apesar dessas resoluções serem atribuições do governo federal como os repasses dos recursos para saúde e educação, presentes na Constituição de 1988, as Leis dos Consórcios Públicos, dos Resíduos Sólidos (LF nº. 12.305 de agosto de 2010) e do Saneamento Básico (LF nº. 11.445 de janeiro de 2007). Em comum, todas essas atribuições são vistas como instrumentos de governança colaborativa e compartilhada, como se os municípios atuassem voluntária e espontaneamente para a “articulação natural” entre “Estado, mercado” e prestação de serviços que dê vantagens comparativas à produção e gestão do “espaço”. Contudo, o argumento central é o da transformação dos municípios em unidades políticas economicamente desobstruídas, assim cada unidade passa a ser identificada, pela nova legislação, como personalidade jurídica para receber recursos, contrair empréstimos e prestar garantias de retorno dos investimentos de capitais da iniciativa privada, principalmente os de caráter especulativo, o que implicaria “responsabilidade e transparência” para executar projetos, planejar com outros níveis do poder estatal, implementar e fiscalizar obras de infraestrutura e oferta de serviços¹⁶².

¹⁶⁰ Segundo BM (2015a), em média o Fundo Metropolitano dispõe de até R\$ 3 milhões para financiar análises e estudos, esses recursos são importantes para formação do quadro técnico na formulação dos PDUIs, mas não deve extrapolar essa função.

¹⁶¹ No relatório do BM (2015a), além dos casos exemplares das RMs de São Paulo, Recife e Belo Horizonte em instituir formas de governança metropolitana, as medidas adotadas pelo governo estadual do Rio Janeiro para a institucionalização da Câmara Metropolitana de Integração Governamental também são identificadas como “boas práticas de governança”. Tal institucionalização resulta do Decreto Oficial nº 44.905, publicado em 11 de agosto de 2014, e contratos realizados com o BM, instituindo uma instância deliberativa à RMRJ, presidida pelo governador do RJ e composta pelos prefeitos da RMRJ e Grupo Executivo de Gestão Metropolitana cujas atribuições são semelhantes as Agências Metropolitanas. O caso do RJ seria o modelo mais avançado de acerto e consenso para as reformas que pudessem implementar de forma plena o EM em escala nacional, tornando-se modelo à criação de Agências Metropolitanas (BM, 2015a).

¹⁶² São os exemplos de “sucesso” do BM a respeito da cooperação intermunicipal e participação dos governos estaduais com respaldo jurídico e administrativo do governo federal, os mais relevantes são: 1. as associações territoriais locais propostas pelo Consórcio Intermunicipal do ABC e as práticas de planejamento aplicadas nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte e Recife, todos com financiamento e apoio técnico da *Cities Alliance*; 2. o aumento do número de consórcios públicos e privados para atender a demanda da saúde que, ao longo dos anos 2000, foi o setor com “maior número de convênios, o que explica pelo incentivo dado por estados e governo federal aos consórcios intermunicipais para acelerar a implantação do Sistema Nacional de Saúde” (BM, 2015, p. 40), destinando dinheiro público para a iniciativa privada; 3. articulação entre governos estaduais e municipais para cobrir a ausência de repasses do governo federal nas áreas de saneamento, saúde e educação o que levou a formação de consórcios, quase como arremedos jurídico-administrativos que tiram a responsabilização do poder público sobre setores essenciais e desabilitam conquistas sociais e históricas para ampliar os recursos para o mercado, como ocorreu no Pará por meio da Secretaria de Integração Regional e a criação de consórcios, totalizando 12, em 2011, para atender as áreas de água, saúde, saneamento, resíduos sólidos, segurança, mobilidade e meio ambiente, no Ceará por meio da sua Secretaria das Cidades, com programas financiado pelo BM na região de Cariri com “setores econômicos chave /.../ incluindo investimentos em melhorias urbanas em geral nos centros das cidades /.../ [para] fortalecer a coordenação e aumento da capacidade

A exposição apresentada pelo relatório do BM (2015a) e seus tributários e apoletas, contribui duplamente para a naturalização de processos políticos e ideológicos indicando certa dimensão de automovimento das escalas e níveis das formações estatais em direção a um “consenso e colaboração entre múltiplos agentes” e que, em sua substância, mantém o discurso do equilíbrio dinâmico de adaptação da política a da economia “confluindo na mesma direção”. Antes de abordar essa dupla dimensão do fetiche e mistificação do automovimento das instituições, o que leva a sua naturalização, é preciso chamar atenção para o aspecto que determina a coerência lógico-expositiva de tal relatório, a saber: as mediações das intervenções do BM em toda a trajetória de práticas urbanas ligadas a administração pública são apagadas ou tidas como exemplos de uma tendência em marcha, assim as disputas ideológicas e políticas no interior e fora do Estado, o caráter hegemônico de determinadas instituições, grupos e classes são privilegiada e arbitrariamente reduzidos à linearidade da evolução jurídico-institucional tida como natural, coerente ou coesa, baseada no consenso, sem explicação, mas funcional, sob a mística ou fetiche de uma concepção liberal de desenvolvimento.

O universo ideológico desta concepção (coerente, homogênea e formal) baseada na trilogia entre “Estado, mercado e espaço”, presente e proposta no relatório do BM (2015a), evidencia o suposto automovimento multiescalar de resolução política dos problemas metropolitanos e da noção histórico-geográfica deste processo que estariam: (1) no equilíbrio das administrações e instituições públicas e privadas em encontrarem meios de resolução das carências de recursos através de fórmulas regionais de gestão do espaço em suas características sociohistóricas definidas como vantagens comparativas, sendo evidenciados os aspectos de destaque econômico de “geração de renda e emprego”, via mercado, consensual e voluntariamente aceito pela sociedade civil; e (2) nas veredas das práticas de “boa governança”, tida como transparente, responsável e adaptável às “geografias variáveis” tendentes ao equilíbrio espacial indeterminado, as legislações e diferentes arranjos políticos, nos exemplos citados, teriam sido “naturalmente” postas em marcha por agentes indiferenciados da sociedade

institucional dos 9 municípios envolvidos para lidar com temas de interesse coletivo, a exemplo dos resíduos sólidos” (BM, 2015, p. 39) e, por último, no Mato Grosso por meio da Associação Municipal que promoveu quinze consórcios ligados à agroindústria e a agricultura familiar em frentes de exploração voltadas a exportação; e 4. os Consórcios Interestaduais como a articulação entre os estados do Ceará, Piauí e Maranhão, por meio da Agência de Desenvolvimento Regional Sustentável que destinou recursos para execução de projetos de turismo em 19 cidades de Barreirinha (MA) até Aracajú (SE) denominado “Rota das Emoções” com treinamento em turismo e hotelaria às instituições locais envolvendo diretamente dinheiro público, a articulação entre os governos estaduais de Pernambuco e Bahia com consórcio para administrar a Unidade de Emergência do Hospital de Petrolina e sanar defalques de recursos para saúde, implementando em 2009, e a articulação entre Sergipe e Alagoas, na região do Baixo São Francisco, em 2008, com seis grupos de trabalho para criação de um Plano Integrado Regional e consórcio tripartite (municipal, estadual e federal) que envolve outros 16 consórcios destinados a coleta de lixo, sendo em 2011 promovido pelo Ministério do Meio Ambiente. Em todos esses exemplos vigora a pauperização das bases fiscais do poder público e dos trabalhos dos servidores (via terceirização, subcontratação e ausência de concursos), a busca por uma gestão que corrija os problemas do mercado por meio e através das leis econômicas que o regem e uma teoria neoliberal de alinhamento entre “Estado, mercado e espaço” para a promoção do desenvolvimento local/regional.

civil e do mercado, sendo captadas pelo poder público na qualidade de entidade neutra e extrínseca a tais processos e que em seu conjunto teria generalizado da escala local para a nacional (e mundial) como uma evolução natural da dinâmica histórica das formações estatais.

III.

Apagadas as mediações dos processos que levaram a resolução das “boa práticas” de governança, sobra o *fetichismo/naturalização* de evolução linear e de *correção institucional* para promover o equilíbrio dinâmico das “geografias das vantagens comparativas” das metrópoles enquanto lei geral do desenvolvimento econômico-espacial e político que, nesta perspectiva, *sempre* distribuirá recursos conforme os custos de operação para o Estado, com as vocações territoriais de cada eixo das intervenções metropolitanas e, por fim como síntese dos dois aspectos anteriores, com a competitividade e produtividade urbanas. Logo, segundo a concepção do BM (2015a), o EM além de ser parte da tendência evolutiva/*natural* da administração pública torna-se o único meio de interlocução sobre as metrópoles, negando as últimas três décadas de intervenção da agência internacional e sua aprovação ou rejeição de práticas de gestão urbana através de investimentos que pautaram o debate até a resolução da nova legislação; i.e., a recepção do arcabouço teórico-ideológico e político da governança ocorreu independente da escala de atuação e do conjunto de técnicos, intelectuais e funcionários das instâncias e instituições públicas responsáveis pelo planejamento.

Apesar do discurso de gestão voluntária e participativa, autonomia e liberdade de escolha dos arranjos políticos e administrativos para as metrópoles e flexibilidade do planejamento (em diferentes escalas) estejam presentes nos debates institucionais, os intelectuais e técnicos a serviços do BM (2015a) quando tratam da operacionalidade da governança metropolitana, instituída efetivamente pelo EM, precisam reconhecer que o planejamento deve seguir as decisões definidas pela legislação e os modelos de “boa práticas” instituídas internacionalmente. Assim os PDUIs tornam-se, via de regra, os baluartes da operacionalidade da governança, sendo

úteis e indispensáveis para definir as regras de uso e ocupação do solo e outras regras necessárias para gerir a localização de novos assentamentos. Por último, informação sobre a economia metropolitana e regional constituirá a base da análise e da formulação de boas políticas públicas. Assim, é importante atentar para o seguinte: (i) a definição dos dados e o diagnóstico dos padrões socioeconômicos das áreas metropolitanas, a fim de subsidiar o planejamento de longo prazo e prever as necessidades de investimento; (ii) o levantamento dos dados referentes a gastos, discriminados por setor e por RM; (iii) a análise da eficácia e da eficiência dos gastos [grifos nossos] (BM, 2015a, p. 20).

No interior deste aspecto operativo e/ou executivo do planejamento metropolitano, com ares de cientificidade, precisão, flexibilidade e racionalidade da “formulação de boas políticas

públicas”, repousa a expressão máxima da alienação no campo da política e a efetividade prática da ideologia que originou a reestruturação e ajuste da esfera do planejamento, definida ao longo do relatório exposto como consenso e modelo, da qual os seus executores deixam de ser os sujeitos que definem e/ou pré-ideiam as ações nos diferentes complexos em que o poder da formação estatal atua. Como resultado os executores das “boas políticas públicas” reproduzem as concepções metodológicas de criação de “informação sobre a economia metropolitana e regional” como “base da análise e formulação” do planejamento, sem conhecer as origens teórico-metodológicas e ideológicas das práticas que os guia.

Os possíveis desdobramentos de tal prática são abstergidos do plano teórico, recriando a impressão de neutralidade de ações do planejamento com o suposto estatuto de ciência e de formalidade jurídica. Ao invés de uma concepção destituída de conteúdo, a defesa da realização da governança no EM pelo BM (2015a) revela que, em linhas gerais, essa é uma ideologia que foi sendo adotada como elemento da prática política, jurídica e administrativa reestruturadora das formações estatais. Essa ideologia, entretanto, não se realizou de modo imediato, decorreu, em partes, pela desigualdade do desenvolvimento no interior de inúmeros complexos da reprodução social. Neste processo, os componentes de sua produção e as mediações que lhes deram corpo subjetivo e objetivo desaparecem nas relações imediatas, o que exige analisar a série de mediações da gênese, recepção e desdobramento de determinadas resoluções ideológicas como expressão tomada e objetivada pelos indivíduos segundo a posição que ocupavam em determinadas instituições e na divisão social e técnica do trabalho.

3. Recepção da governança e fetiche de corrigibilidade: a governança como modelo político-institucional e fantasmagoria

.../ na prática ninguém é tolerante! Pois mesmo aquele que afirma deixar a cada um seu próprio modo de ser, está sempre buscando excluir a intervenção daqueles que não pensam como ele (GOETHE, 2009, p. 403)¹⁶³.

A lei cega da verdade do capitalismo é acompanhada por uma curiosa mistura de ideologias, que já aparecem como sendo pluralistas e multifuncionais. Essas ideologias escamoteiam a realidade, i.e., a brutal característica do crescimento econômico e da expansão capitalista. Ao mesmo tempo elas eliminam certos pontos particularmente problemáticos, e até parecem iluminar o futuro. Elas obscurecem as contradições e aparentemente as elimina, enquanto também mascaram suas próprias contradições como ideologias, em grande medida. Finalmente, elas pavimentam o caminho para a expansão (LEFEBVRE, 1976b, p. 107).

Os tributários da *governança* no campo do planejamento territorial e urbano foram subsidiados ideologicamente por uma mescla teórico-política das vertentes da direita à esquerda institucionalizadas e do espectro político oficial do *social-liberalismo*, como crítica ao neoliberalismo dentro da ordem estabelecida visando uma suposta e quase inalcançável *coesão social e justiça espacial*¹⁶⁴. Os debates normalmente articulavam a problemática urbana e metropolitana às intervenções do Estado, bem como complementavam os termos da governança com outras nuances e derivações (tais como política, social, econômica, territorial, interfederativa, urbana e metropolitana) para especificar a sua aplicação como prática política e, simultaneamente, adaptar a área de estudo da qual se pretendia utilizar o termo.

Da gênese ideológica da governança e sua penetração nos países periféricos por meio dos ajustes estruturais e efetiva institucionalização no EM, há elementos comuns que determinaram o uso indiscriminado, *plural e multifuncional* da concepção, seus *compromissos de valor* práticos com específicas visões de mundo para enfim justificar as reformas inerentes a sua formulação.

A princípio, junto à ideologia da *governança* encontra-se certa concepção de *crise* que precisa ser resolvida, administrada, gestada e/ou corrigida no interior do aparato institucional preexistente e sem alterar, em linhas gerais, o metabolismo socio-reprodutivo vigente e as determinações da divisão social e técnica do trabalho dele originadas promovendo sua extensão para totalidade da “sociedade civil”, institucionalizando-a. Independente da área da qual a governança é inserida como, simultaneamente, prática política e mobilização de consciências, a sua *diretriz* encontra-se na *correção* das instituições ligadas à *gestão* cuja finalidade é

¹⁶³ Excerto retirado do livro “Os anos de aprendizado de Wilhelm Meister” de Goethe (2009). Embora a obra retrate a Alemanha do final do século XVIII, relata os efeitos objetivos e subjetivos da formação de Wilhelm Meister ao, como pequeno burguês, aventurar-se junto a um grupo de atores itinerantes, mudar a sua concepção de mundo. O excerto trata do diálogo entre as personagens sobre a formação social dos indivíduos, o papel da educação, o caráter da recepção de ideias e a relevância das últimas em negar ou aceitar determinadas relações sociais e concepções de mundo.

¹⁶⁴ Um estudo pormenorizado do social-liberalismo e sua trajetória particular no Brasil foi elaborado por Castelo (2013). Sobre o alcance, força ideológica e fundamentos da justiça espacial como teoria urbana ver: Alvarez, 2017.

administrar conflitos de classes e de natureza econômica ao procurar interesses comuns entre partes antagônicas (inclusas oposições de natureza social distintas, por exemplo, classes diferentes e suas gradações, capital x trabalho, Estado x mercado x sociedade civil, as esferas, níveis e escalas da administração estatal, etc.); pretensa resolução ahistórica abstratamente *universal* para qualquer *desarranjo social*, justificando tautologicamente e no interior de seu *modo de pensar* os erros de gestão ou *más experiências*. Caso as *boas práticas* não encontrem os resultados esperados é porque foram aplicadas de modo parcial, incompleto ou sob o *signo* da falta da vontade política ou ainda sob o caráter duvidoso de seus operadores¹⁶⁵. Em outras palavras, sustentando a nossa hipótese de que o EM absorveu e realizou perspectivas simultaneamente políticas e ideológicas tendo como centro a governança, a última igualmente se tornou um *fetichê* de *corrigibilidade* das contradições inerentes à reprodução social e, do ponto de vista contemporâneo e de sua aplicação no Brasil, encontrou no planejamento urbano e territorial campo fértil de atuação por um conjunto *fantasmagórico* de concepções de mundo. Essa ideologia só se objetivou por cumprir determinada função (ou *multifuncionalidade*) nos campos da reprodução social, no caso estudado, especialmente nos complexos da economia e da política, com interlocução e florescimento no planejamento territorial, urbano e metropolitano alicerçando e acelerando *reestruturações político-institucionais*.

Multifuncionalidade e pluralidade da *governança* encontram-se na cisão operada entre a política e o Estado em relação à reprodução da sociedade, sobretudo no campo da economia, corroborando com o caráter de *corrigibilidade* de atuação exclusivamente institucional através de *rearranjos políticos e jurídicos* que mitigariam as crises até a sua extinção. Assim, ocorre a *alienação política dos arranjos institucionais e jurídicos* em relação ao caráter e formação

¹⁶⁵ Os preceitos tautológicos e plurais da governança deslocam-se para os diversos campos de atuação do qual este pressuposto se torna explicativo da concepção (liberal) de política, naturalizando-a. A título de exemplo, Lima (maio/ago. 2019) afirma que a *governança territorial*, mais um dos múltiplos adjetivos/substantivos desta concepção plural, é “parte constitutiva da dinâmica do desenvolvimento territorial em si. Nesse sentido, governança territorial e desenvolvimento compõem uma formulação recursiva de mais alta relevância e colocar em suspensão essa mútua convocação dos termos consistiria num falso debate. Neste rastro, o horizonte da coesão territorial se impõe como guia estratégico da governança” (LIMA, maio/ago. 2019, p. 134). Vejamos brevemente como decorre esse fetichê. Em primeiro lugar, a governança faria parte de modo indeterminado e em qualquer contexto do “desenvolvimento territorial em si”, como se no território as diversas e conflitivas relações fossem neutralizadas pelo desenvolvimento, como algo dado pelo próprio território. Em segundo lugar, tratar das contradições efetivas, ao invés da governança, “consistiria num falso debate”, quase como um fatalismo geográfico no desfecho da resolução de conflitos pela coesão dada pelo próprio território. Em terceiro, resta para os sujeitos, classes sociais e instituições, aceitar passivamente a imposição de uma “coesão territorial” abstrata como resolução das contradições oriundas de um mundo fenomênico extrínseco à sociedade que lhe deu origem. O mesmo procedimento é feito por Pires (et al., 2011) quando afirma categoricamente que a governança é replicável em todos os tipos de sociedade, em termos temporais e espaciais, “independentemente de leis locais, nacionais ou internacionais, a qualquer momento, podemos observar um ou mais processos de governança. Cada sociedade desenvolve os seus próprios processos e modelos, a sua própria decisão ou resolução de litígios entre seus membros, suas normas e instituições” (PIRES et al., set./dez. 2011, p. 40). Esse mesmo tipo de formulação pode ser verificada nos documentos de instituições oficiais que tratam do tema da governança como os do IPEA (2013a, b, c e 2014a e b), do BM (1992 e 2015a), do BID (MAGALHÃES, 2010) e de diferentes expoentes teóricos de instituições que lidam com o planejamento urbano, como são os casos do IPPUR e do Observatório das Metrópoles (GARSON et al., 2010, RIBEIRO, 2000a, b, c e 2010, ROLNIK e SOMEKH, 2004).

social que lhes deram origem e, por estarem supostamente cindidos da contradição da qual esses *arranjos* fazem parte, a articulação com a totalidade da reprodução social é perdida¹⁶⁶. O *fetiche* da correção das contradições a partir de um estrito complexo da reprodução social tem origens no modo de existência do Estado da sociedade regida pelo capital e no tornar abstrato e extrínseco às relações sociais complexos presentes e resultantes da divisão social do trabalho.

Nos termos acima aventados, buscaremos neste capítulo evidenciar a trajetória e as metamorfoses da governança através de seus tributários até a sua institucionalização no EM e cuja principal função ou *finalidade* corresponde a resolução de problemas pontuais da urbanização contemporânea tendo a *crise* como justificativa de suas estratégias. Igualmente, neste capítulo buscamos mostrar que o EM e seus antecessores – o EC, os instrumentos urbanísticos que envolvem a cooperação interfederativa, os acertos ou arranjos setoriais de gestão do espaço urbano, entre outros – são apresentados como instrumentos cujo problema central a ser resolvido vem a ser, embora não reconhecido por tal perspectiva, a manifestação da urbanização como processo tendencialmente em crise o que, por um lado, sustentou a internalização da *governança* como ideologia recebida por técnicos e intelectuais de áreas importantes no campo do planejamento territorial urbano (e regidas pelas orientações do BM, tal qual vimos no capítulo anterior) e, por outro, definiu os discursos de *corrigibilidade* dos problemas políticos e econômico da urbanização por meio de certo discurso de crise, justificando a tomada de posição, internalização e institucionalização das práticas da *governança interfederativa e metropolitana* que aglutinam perspectivas teóricas prévias e a legislação do direito urbanístico, sem com isso, ultrapassar os limites das relações de produção e, portanto, da ideologia e da política dominantes. Isso ocorre pela condição de existência do planejamento submetido ao capital que busca intervir e direcionar ou corrigir o crescimento e o desenvolvimento econômicos diretamente vinculados à produção do espaço.

A investigação aqui destina-se a aproximações da função das ideologias que sintetizam o EM em contexto mais amplo, assim dividimos este capítulo em duas partes. A primeira,

¹⁶⁶ A *alienação política* não é um fenômeno novo e está na base do desenvolvimento das estruturas estatais capitalistas, embora se diferenciando em grau e características concretas na trajetória e particularidade histórica e geográfica de cada formação social. Essa alienação, como constatou Marx (2010b) em suas “Glosas críticas marginais”, resulta da condição do Estado como desigual “ordenamento da sociedade” (MARX, 2010b, p. 59) contendo em seu cerne a administração como atividade organizadora de si e das ações que permitem a sua existência cuja condição são as mesmas contradições sociais que lhe dão origem e, sob essa determinação, “não pode eliminar a contradição entre a função e a boa vontade da administração, de um lado, e os seus meios e possibilidades, de outro, sem eliminar a si mesmo” (ibid., p. 60) repousando na “contradição entre vida pública e privada, sobre a contradição entre os interesses gerais e os interesses particulares” (ibid., p. 60), com efeito, o “Estado e a organização da sociedade não são, do ponto de vista político, duas coisas diferentes” (ibid., p. 59) o que reafirma a busca dos representantes do Estado pela “causa em deficiências acidentais ou intencionais da administração e, por isso, o remédio para os seus males em medidas administrativas” (ibid., p. 59-60), pois seus limites encontram-se no caráter da política alienada. Contudo, a política por si só e isolada “não pode acreditar na impotência interior de sua administração, isto é, de si mesmo. [O Estado] pode descobrir apenas defeitos formais, causais, da mesma e tentar remediá-los” (ibid., p. 61), ampliando o espectro contraditório das determinações próprias da sociedade que imprimiu tais resoluções em seus limites.

dedica-se a verificação das teorias sob determinações sociohistóricas que dilataram o debate a respeito da governança em termos institucionais ligados as ciências sociais aplicadas que conformam o planejamento contemporâneo como potencial saída de crises, tornando-as álbis das estratégias de gestão e planejamento provenientes das agências internacionais. Ou seja, buscamos localizar a determinação de existência e função da ideologia da governança e seus correlatos que se prolifera entre arquitetos, geógrafos e economistas vinculados ao governo federal e instituições tidas como de “primeira linha”, tais como o IPEA, o Observatório das Metrôpoles e as publicações de revistas de instituições como o BID e o BM. Diferente dos elementos ideológicos exclusivos do EM, nossa tarefa aqui é mostrar o envolvimento ideopolítico entre instituições e intelectuais num campo mais amplo da produção teórica que encontra no espaço das metrôpoles formas de corrigir os defeitos do mercado, tidos como episódicos, marginais ou erros de gestão. Todo o debate, como veremos, foi subsidiado por uma mescla teórico-ideológica e política entre o *social-liberalismo*, como crítica ao neoliberalismo dentro da ordem, as teorias da *coesão social* e *justiça espacial*, que amparam certa perspectiva de planejamento que busca transformações urbanas a partir da esfera institucional, e nos debates que deram origem ao projeto de governança metropolitana e seus derivados (cujos adjetivos e substantivos que o complementam variam, tais como as governanças: política, social, econômica, interfederativa, urbana e metropolitana)¹⁶⁷.

Nas acepções *social-liberal* e de *justiça espacial*, estruturantes do EM, a governança promoveria o controle do suposto capital social que resultaria dos aspectos socioculturais de determinados espaços urbanos, mais a bagagem ideológica do planejamento urbano, regional e territorial baseados nos discursos de *justiça social* e *espacial* que fundamentam a leitura de um arranjo entre Estado e mercado neutro e com certas capacidade produtiva e de regulamentação adequada aos parâmetros de crescimento equilibrado do mercado globalizado e do urbano.

Tal perspectiva, como apreendeu Ferrari (2012a) ao tratar da “fabricalização” das cidades e de seu itinerário ideológico, reproduziu objetivamente os denominados “*novos*

¹⁶⁷ De modo acrítico e passivo, Lima (maio/ago. 2019) a partir dos estudos de Elsa Gonzáles Esteban e com o propósito de explicar a “governança territorial”, descreve os “tipos de governança” como “mecanismos” de governo que se adaptam e estabelecem num regime de acumulação e regulação social, sem contradições e gradações neste processo, sendo apenas tipificados de modo distintos. Sendo os tipos: corporativa, como nova gestão pública; política de desenvolvimento, mundial ou global, como auto-organização em e através de redes e multinível, regional ou supranacional; e, ainda as, “governanças” ambiental, experimental, local, geogovernança e *inter alia*. Todas essas formas de governança estão subordinadas a noção abstrata e indeterminada de coesão territorial, espacial, regional, urbana e metropolitana, porém, como integrante deste fetiche, sem sujeitos ou indivíduos que efetivamente produzam tal relação. Formas sociais sem sujeito, como expressa por Marx (2010), afirmam uma dupla alienação política que, no caso da governança pode ser verificada pela: 1) a cisão da sociedade civil e do Estado que, na apresentação da governança é colocada como “maior proximidade entre ambos”, mas definindo-os como dissociáveis e indetermináveis formas de existência conferindo a ambos uma existência ahistórica e socialmente amorfa, identificando o Estado imediatamente como gestão, administração e governo, e 2) a crença na institucionalidade (ou na formação de instituições que resolveriam conflitos de modo neutro) e no Estado como forças extrínsecas de relações sociais de produção, de classes e de interesses individuais.

paradigmas construídos em órgãos mundiais de planejamento capitalista, como conceitos válidos para análise e intervenção na realidade [grifos do autor]” (FERRARI, 2012a, p. 80-1), com alto custo social e de classe, principalmente para o proletariado urbano e os movimentos sociais (ambos vistos de modo indiferenciado aos demais grupos da sociedade civil), pois a homogeneização abstrata da alienação política, inverteu “as transformações implementadas pelo capital em avanços e conquistas sociais e populares” (ibid., p. 81)¹⁶⁸.

Na segunda parte deste capítulo, há um mergulho no EM e nas suas resoluções para os efeitos da crise das metrópoles. É importante antecipar que a *governança* é a porta de entrada dessa legislação no sentido da busca pelos *rearranjos institucionais, políticos, administrativos e suprapartidários* necessários para combater os efeitos da crise e/ou dos *conflitos urbanos* não resolvidos pelo *desgoverno pontual* das formações estatais e da fragmentação da esfera administrativa (pública ou privada) em dirimir os efeitos da oferta de serviços necessários à unidade econômica e territorial que compreende as metrópoles, assim as causas últimas da *crise*, principalmente de ordem econômica, são avaliadas como potenciais resoluções para o *desgoverno*. Na dualidade entre *governança* e *desgoverno*, os instrumentos urbanísticos são (re)calibrados de acordo com as adaptações da ideologia plural e multifuncional da *governança*, confirmando de modo objetivo, por um lado, as reestruturações possíveis na esfera estatal para a coordenação de um planejamento adequado às vicissitudes do crescimento econômico contemporâneo de cunho neoliberal e, por outro, a síntese de um projeto político.

3.1.1 *A crise como justificativa e a corrigibilidade como fetiche*

O uso do termo crise apresentado ao longo do debate acerca do EM e da governança que o suporta torna o fenômeno das contradições da base material de reprodução social como instrumento político de intervenção no espaço urbano em escala metropolitana e regional¹⁶⁹.

¹⁶⁸ A ideologia da governança penetrou diversos campos da produção científica brasileira, mas é interessante notar como houve no campo do planejamento/gestão territorial, urbano e metropolitano uma mescla teórica entre a produção pré-existente sobre a urbanização brasileira, os preceitos presentes nas variáveis da governança e a naturalização do uso desse e de outros termos de modo indeterminado e *não mediado*, como resolução *universal para problemas singulares ou particulares*. Citemos uma passagem de Rolnik e Somekh (2004) que, na tentativa de resolução democrática metropolitana e frente a um programa interfederativo amplo, propuseram “a construção de um capital social que permita o estabelecimento de uma governança urbana, esta entendida como um processo de gestão que supera o âmbito restrito ao poder público e envolve os diversos atores de forma compartilhada” (ROLNIK e SOMEKH, 2004, p. 122). A mesma posição e eloquência aparece nos textos institucionais do BM (2015a), do BID (MAGALHÃES, 2010) e do IPEA (2013a, b e c e 2014 a e b). O tratamento da produção do espaço urbano nestes termos, primeiro, não explica a resolução efetiva dos problemas pela apresentação (ou ausência) dessas concepções. Segundo, concepções que não originam na prática social e espacial em si, deformam a realidade que pretendem interpretar, por exemplo, a noção de capital social é coisificada como expressão cultural de uma sociedade que pode ser mensurada e transformada em formas de captação de valor, quando na verdade ocorre o inverso, a cultura como produto social é valor, pois como relação social antagônica entre valor de uso e de troca pode também ser mensurada por tempo e quantidade de trabalho concreto e abstrato, tangíveis e não tangíveis para a sua existência. O produto cultural pode ser mensurado e cooptado pelo tempo de trabalho não pago, não como capital. Por outro ângulo, o trabalhador não recebe certa quantia de valor no mercado pela exploração de outrem devido sua preparação sociocultural específica. De categorias como capital social desdobram-se outras naturalizações destituídas de mediações, sobretudo mediações que fundamentam a exploração do trabalho.

¹⁶⁹ O uso da crise como pressuposto para a utilização de determinadas práticas e ou a difusão de teorias, temas, ideologias e

Contudo, essa mobilização conceitual e abstrata de tratar as crises como justificativa política de determinada intervenção deixa de analisar os elementos que de fato originam as crises e, simultaneamente, a particularidade de sua realidade econômica e social.

Assim, o ponto de inflexão econômica e da urbanização foram analisados por diferentes intelectuais associados a instituições nacionais e internacionais, direta ou indiretamente, vinculadas ao Estado – técnicos do BM, do BID, do PNUD e do IPEA, acadêmicos e representante políticos – que contribuíram para a formulação do EM. A legislação federal que orienta a gestão das metrópoles e a posição dos intelectuais que a consubstanciou, tratam, porém, a *crise contemporânea* apenas sob um dos ângulos de sua existência e as analisam, quando muito, pelos seus aspectos fenomênicos e sua manifestação imediata nas metrópoles.

A escolha por tal interpretação a respeito das crises decorre de certa concepção fetichizada de mundo que abarca a neutralização das contradições na economia, na política, no interior da esfera da reprodução das instituições e do Estado, no planejamento e, não menos importante, nas dimensões objetivas de reprodução do espaço urbano, principalmente o das metrópoles, identificando as crises como fenômenos extrínsecos ao modo e às relações de produção capitalistas¹⁷⁰. Fontes (set./dez. de 2017) identifica a crise utilizada como “chantagem política” que “unifica grandes proprietários, partidos políticos pró-capital, entidades sem fins-lucrativos sustentadas por corporações, grandes burocracias como os Bancos Centrais, e setores ligados a entidades econômicas internacionais, como o FMI e o BM” (FONTES, set./dez. de 2017, p. 414). Somemos essa chantagem política à realização de projetos liberais e da extorsão de “direitos, expropriando novas parcelas da vida humana e social, impondo a própria crise como ‘modelo de governo’” (ibid., p. 414).

redefinições da agenda política não é uma novidade, sobretudo quando se trata de posições ligadas aos interesses dominantes ou hegemônicos da sociedade. A respeito desta característica das ideologias dominantes que marcaram o último quarto do século XX (podemos complementar, até os dias de hoje), Mészáros (2011a) enfatiza que “a severidade da crise é acentuada pelo efetivo confinamento da intervenção à esfera dos efeitos, tornando proibitivo atacar as suas causas, graças à ‘circularidade’ do capital” (MÉSZÁROS, 2011a, p. 808) conduzindo a permanência da cisão do “Estado político /.../ [com a] sociedade civil, por meio da qual as relações de poder estabelecidas tendem a se reproduzir em todas as suas transformações superficiais” (ibid., p. 808-9). Logo, representam-se idealmente circunstâncias que se aproximam da problemática real, tal como as crises ou no caso de nosso objeto a carência de serviços públicos urbanos e a pauperização da vida dos habitantes das metrópoles, mas escamoteiam suas causas como ocorre com as contradições que originam as crises e aquelas tomadas posição.

¹⁷⁰ Há um fetiche de corrigibilidade do capital que oblitera a superação das relações sociais de produção. Tal fetiche varia historicamente em correntes de classe, ideológicas e políticas muito específicas, mas encontra a sua orientação na defesa do Estado como regulador das contradições sociais. Marx (2010b) já salientava desde o século XIX para os riscos sociais deste tipo de orientação ideológica, política e prático-sensível, ao criticar a posição mesmo de “políticos radicais e revolucionários [que] já não procuram o fundamento do mal na essência do Estado, mas numa determinada forma de Estado, no lugar da qual eles querem colocar uma outra forma de Estado” (MARX, 2010b, p. 58-9). Cabe destacar aqui que o debate no entorno da forma do Estado em detrimento de seu conteúdo é o cerne da reprodução determinada deste tipo de ideologia e que se manifesta, sobretudo, na correlação entre Estado e política sem considerar que “Quanto mais poderoso é o Estado e, portanto, quanto mais político é um país, tanto menos está disposto a procurar no princípio do Estado, portanto no atual ordenamento da sociedade, do qual o Estado é a expressão ativa, autoconsciente e oficial, o fundamento dos males sociais e a compreender-lhes o princípio geral. O intelecto político é político exatamente na medida em que pensa dentro dos limites da política. Quanto mais agudo ele é, quanto mais vivo, tanto menos é capaz de compreender os males sociais” (ibid., p. 61).

A explicação mais comum para as crises na perspectiva do planejamento urbano contemporâneo repousa na ausência de adaptabilidade à globalização dos mercados locais, regionais e/ou isolados e específicos dicotomizando a realidade em duas escalas supostamente excludentes, a saber: local e global¹⁷¹. Outra vertente encontra na cisão entre governabilidade e ingovernabilidade os componentes estruturais das crises que se manifestam nas metrópoles como escassez de oferta de infraestrutura, serviços públicos urbanos e condições de habitação e saneamento, ganhando relevância (como veremos no próximo item deste capítulo) nas estratégias de crescimento econômico e na inserção da economia brasileiras e suas metrópoles nos *novos* (hoje já caducos) *paradigmas* da globalização¹⁷².

Essa abstrata dicotomia tomada em suas escalas ou formas de controle, obstrui a identificação das causas e/ou determinações sociais que levam às crises contribuindo para uma leitura escalar desarticulada da produção do espaço, por exemplo quando olhando para o local/regional nega-se o global e vice-versa, o mesmo ocorre na análise da relação existente entre as demais escalas, sobretudo a nacional. Nessa perspectiva, a título de exemplificação, a bolha do mercado imobiliário estadunidense teria explodido em 2008 numa crise pontual cujos efeitos sobre os demais mercados e complexos da reprodução social não seriam sentidos se as orientações políticas pudessem considerar os erros daquela experiência e buscar práticas que inibissem politicamente as contradições daquele tipo de projeção do mercado – tal perspectiva tornou-se política de Estado no Brasil durante gestão autointitulada neodesenvolvimentista¹⁷³.

A denominada crise, sobretudo a urbana, manifestar-se-ia, nessas concepções, como problema isolado ou da ausência de mecanismos de controle político dos aspectos tecnicamente frágeis da reprodução econômica; i.e., as crises seriam resolvidas pela extirpação, exorcização e correção de determinados processos isolados ou sua correção. Trata-se de uma interpretação que considera o efeito social das crises como monocausal e controlável politicamente através do Estado na qualidade de mediador entre a sociedade civil e o mercado, ambos corrigíveis tecnicamente por uma prática política pontual. Mas, do ponto de vista da própria manifestação objetiva das crises as mesmas apresentam certa pluricausalidade de determinações sociais e compreendem o vir a ser da sociedade em determinado momento histórico para além de posições políticas adotadas para a manutenção do modo e das relações de produção. As crises

¹⁷¹ Essa acepção pode ser verificada em Klink, 2013.

¹⁷² Uma defesa dos *paradigmas da globalização* pode ser verificada em: Garson et al., 2010, Magalhães et al., 2010, Maricato, 2011a e Ribeiro et al., 2004.

¹⁷³ Ver discurso proferido pela presidente então Dilma Rousseff no Fórum Econômico Mundial em Davos (Suíça), em 24 de janeiro de 2014 e disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/2376-discurso-proferido-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-sessao-plenaria-do-forum-economico-mundial-2014-davos-suica-24-de-janeiro-de-2014>, acessado em 02/03/2017. Para a sistematização teórica com roupagem *neodesenvolvimentista* dessas mesmas perspectivas ver artigo de Klink (set./dez. 2018).

generalizam-se, sejam elas gerais ou parciais, em cada uma das esferas e dos complexos da reprodução social, tendo como origem processos econômicos que se estendem desigualmente aos demais campos da sociabilidade (da economia à política e desta à cultura e à arte, da agricultura e seus desdobramentos e da indústria e sua produtividade à urbanização, da educação à formação permanente dos indivíduos até a crise ecológica) sendo aparentemente solucionadas de modo individual, dada a suposta autonomia desses diferentes complexos que seriam desarticulados em relação à totalidade da reprodução social. Nem sempre o uso do termo crise corresponde à precisa e concreta dimensão categorial de sua existência e a correlação com os diversos aspectos e campos da reprodução social. Na sistematização explicativa prematura ou esquemática das crises perde-se a especificidade do momento em que essas se originam e as condições históricas de sua existência.

Cabe lembrar que, como apreendeu Vaisman (1989), “a cotidianidade social apresenta problemas que continuamente devem ser conscientizados e resolvidos; de modo que a presença das formas ideológicas não se manifesta apenas em momentos de crise, mas permanentemente no próprio cotidiano” (VAISMAN, 1989, p. 418). As posições ideológicas materializam-se como “*momento ideal* da ação prática dos homens, expressando o seu ponto de partida e destinação, bem como a dinamicidade [grifos do autor]” (ibid., p. 418) que manifesta sua dimensão particular histórica e social, também nas crises econômicas de natureza e objetivação estruturais. Apesar de partir de problemáticas reais o desentendimento da crise reproduz, em linhas muito gerais e como afirma Harvey (2018), “construtos fetichistas [e podem] tornar a ação social sujeita a crenças míticas /.../ [que] escapam das restrições materiais para, uma vez aplicadas, acarretar consequências materiais muito claras” (HARVEY, 2018, p. 123).

As crises precisam ser entendidas para além da névoa de fumaça da fantasmagoria que as definem na qualidade de fenômenos independentes e historicamente pontuais, separados das relações de produção ou como sendo um problema de má gestão, e de fenômenos monocausais, corrigíveis por medidas direcionadas. Essas concepções, por sua vez, levam à destituição de elementos gerais da legalidade econômica própria das relações de produção que acumulam problemas, pois, não podem resolver ou abolir aspectos estruturais de sua existência. Apesar de ser uma “interrupção” do fluxo e manutenção dos ciclos econômicos e o seu efeito sobre outros campos da totalidade social¹⁷⁴, crises capitalistas precisam ser entendidas como manifestação objetiva das contradições já existentes e latentes na sociedade.

Nas sociedades regidas pelo capital, os componentes pluricausais das crises resultam do

¹⁷⁴ Para os aspectos fundantes dessas interrupções no modo de produção capitalista ver: Marx, 1980 e 1985a e Grespan, 2012.

movimento da própria valorização do capital ou, nas palavras de Grespan (1996) “em elementos internos ao sistema presidido pelo capital, expressando efetivamente sua contradição constitutiva” (GRESPLAN, 1996, p. 117) na dinâmica da produção em sua totalidade antagônica que envolve a expropriação do trabalho e a geração da mais-valia. O mesmo ocorre com os processos que permitem a realização, a distribuição e o consumo das mercadorias e do valor na sociedade, estes momentos diversos da produção ao serem interrompidos explodem em distensões econômicas. As determinações últimas das crises aparecem no movimento que guarda em seu interior a potencial valorização, mas, impede a sua continuidade, reproduzindo periódica e continuamente os componentes próprios das relações sociais estabelecidas numa desmedida do valor, tal como ocorre com a superprodução de mercadorias, a presença de capital excedente no mercado e o desenvolvimento de capacidades produtivas em oposição as relações de produção que inibem a realização do valor e fenomenicamente apresentam impasses políticos, econômicos e sociais a partir da quebra de uma determinada bolsa de valores. Outras decorrências podem ser destacadas tais como a alta e queda abrupta de salários, da inflação de determinada moeda ou do conjunto do sistema monetário, perda da centralidade de dadas moedas, ou do Estado em reter problemas estruturais, a quebra em cadeia de ramos específicos de produção podendo gerar um efeito generalizado em termos de produtividade e alcance das mercadorias, entraves comerciais ocasionados pela superprodução e sobreacumulação de capitais e mercadorias (inclua-se o espaço), a especulação e a predominância de capital fictício no mercado em relação a “economia real”, entre outros motivos históricos e políticos atrelados ao momento econômico específico da reprodução e da acumulação do capital¹⁷⁵.

Ainda sobre a processualidade das relações de produção regidas pelo capital e sua historicidade, como identificou Oswaldo Coggiola (2002), as características singulares de cada crise, condizem com a “forma de desenvolvimento que o capitalismo assume em cada momento histórico” (COGGIOLA, 2002, p. 408). Tais características alteram as dinâmicas sociais pelo próprio movimento de sua produção, mantendo as categorias centrais de sua existência e ampliando o papel das próprias crises em cada contexto da reprodução econômica e social “quer destruindo forças produtivas e restaurando as condições de valorização do capital, quer criando as condições para a destruição das relações de produção e ulterior progresso das forças produtivas, o que constitui o aspecto político das crises” (ibid., p. 408). Daí a impossibilidade da reprodução de práticas homogêneas, no interior e fora do Estado para conter as crises como se essas tivessem um modelo de sustentação e/ou permanente controle.

¹⁷⁵ A respeito ver: Grespan, 2012.

Crises capitalistas decorrem do esgarçamento das condições materiais postas em cada período histórico, das contradições operantes e desenvolvidas na/pela sociedade e das categorias oriundas do processo de produção e reprodução dos homens – que envolve, a produção, a circulação, a distribuição, a troca e o consumo como momentos do mesmo processo. A dimensão contraditória do valor e seus componentes, uso e troca, além de outros campos da reprodução social que ultrapassam os ditames da economia, não sendo este último um momento absolutamente autonomizado dos processos econômicos e históricos, mas uma unidade contraditória entre tais processos e o desenvolvimento desigual das categorias econômicas conformam uma totalidade crítica por excelência. Embora as crises resultem das contradições das relações de produção, o desdobramento delas não parte apenas dos aspectos ligados aos movimentos categorias dos principais elementos dessas relações de modo indeterminado mas do seu desdobramento histórico e das condições que em diferentes momentos, criaram a própria tensão específica¹⁷⁶. Haveria um emaranhado de determinações e de múltiplas causas que encontram o seu ponto de saturação na crise¹⁷⁷.

O tratamento analítico dos complexos processos históricos-sociais dos quais emergem as crises capitalistas apenas como expressões de pontos de vista – em geral eivados de interesses de classe – leva à crença da monocausalidade de suas origens. Tais expressões resultam de seu deslocamento da realidade ou do mero reconhecimento das crises como epifenômeno a ser tratado enquanto condição isolada do sistema – posição na qual efetua-se a negação das contradições como processo intrínseco ao sistema do capital. A tendência teórica aventada não é nova e reaparece no horizonte ideológico quando posições precisam ser tomadas frente a alternativas possíveis diante da contraditoriedade do real.

Em importante reflexão a respeito dessa tendência, ao tratar das contradições do capital e das teorias que buscam negar a materialidade delas, Marx (1980) mostra que os teóricos apologetas da ordem estabelecida que suprimem “na imaginação as contradições não podem conceber a própria crise, uma vez que não entendem que as crises só existem

porque existem aquelas contradições. Toda razão que apresentam contra a crise é uma contradição esconjurada, portanto, uma contradição real, uma razão da crise. O desígnio de exorcizar contradições é ao mesmo tempo a expressão de contradições realmente existentes, que de acordo com esse piedoso desejo *não* devem existir (MARX, 1980, vol. II, p. 954).

As crises partem de um ponto original da produção social, de suas relações, de suas

¹⁷⁶ Ver sobre: Marx, 1980, 1985a, b e c, 1987 e 2007.

¹⁷⁷ Daí a impossibilidade de creditar a Marx (1980, 1985a e b e 2007) uma teleologia ou fatalismo da história. Pois, a apreensão das crises como contradição mostra que os processos sociais alteram o desenvolvimento econômico e político, configurando novos processos sem eliminar os antigos e, concomitantemente, colocando outros problemas e alternativas para os homens.

contradições reais e dos entraves econômicos à ampliação do valor já presente no mercado e dispostos sob diferentes formas – capital, mercadoria, trabalho, entre tantos outros momentos da unidade contraditória da produção. Crises capitalistas decorrem do choque produzido entre as relações de produção em oposição ao avanço de capacidades produtivas, bem como da contraposição e desmedida entre o valor produzido e aquele realizado no mercado, no momento da circulação. São contradições originadas no processo de valorização e na manutenção do sobretrabalho no mercado, na extração (produção) e na realização (distribuição, circulação) da mais-valia obtida na exploração do trabalho e, finalmente, na generalização das mercadorias como mediação social.

Entre os resultados deste processo está a configuração de diferentes *fetiches de corrigibilidade* de problemas imediatos que correspondem, em última instância, às próprias contradições das categorias constitutivas das relações sociais de produção; i.e., de acordo com a amplitude e a interdependência dos diferentes complexos da reprodução social e das características históricas particulares que produzem situações distintas de acordo com o momento específico do desenvolvimento econômico as crises ocorrem, não como elemento extrínseco à sociedade, mas, antes de tudo, “porque [nela] existem aquelas contradições”¹⁷⁸.

Ao criticar formulações econômica de equilíbrio dinâmico e seu impacto sobre o planejamento territorial, Lefebvre (1976) lembra que as teorias sob o prisma da manutenção do capital consideram a economia e seu crescimento

sempre [como algo] quantificável, como se fosse enumerado em toneladas de ferro ou cimento, em barris de óleo, ou em unidades de carro ou navio, etc. O aspecto quantitativo do crescimento parece ser ‘positivo’, no sentido mais forte da palavra. Como resultado, o crescimento foi considerado algo desejável. Foi pensado como meio e fim, e, de maneira nenhuma, os aspectos insignificantes (como lucros capitalistas) foram considerados ao silêncio. Crescimento real expressa ele mesmo, em termos bem definidos, taxas, /.../ sendo literalmente fetichizados. De acordo a economia, que foi declarada ser a mais moderna de todas as ciências, o crescimento indefinido é possível. Os economistas trabalham com modelos, e o melhor modelo é naturalmente o que propõe e verifica o crescimento indefinido. Nunca mais haveria crises – no máximo, haveria declarações ou recessões (LEFEBVRE, 1976, p. 102).

¹⁷⁸ É difícil compreender as crises no momento de seu desdobramento, sua leitura é mais turva quando: (1) as contradições são abstratamente anuladas ou negadas, (2) a história é vista a partir de momentos singulares desconexos ou sob a perspectiva de um eterno retorno de forças extrínsecas à sociedade, naturalizando determinados processos em virtude da manutenção das relações de produção, (3) a produção é tomada como algo imutável como se os problemas sociais fossem resolvidos exclusivamente na esfera da circulação, (4) os processos históricos são vistos como teleologia, e (5) os momentos da história são tomados por arranjos fixos como um acordo entre classes, diferentes frações do capital e do Estado, aparecendo como um monobloco indiferenciado ou homoganeamente regulado. As crises não são ininteligíveis, sua análise necessita de uma ampla leitura da história e das contradições que envolvem a sua emergência e o seu desdobramento na relação entre os aspectos singulares de sua existência e processos gerais que as envolvem em determinados relações de produção, lembrando que a identificação da complexidade de sua existência e abrangência pode ocorrer *post festum*, sem negar o acúmulo de contradições, a potencialidade de seu caráter geral ou parcial das crises e a constatação de que a maturação de diferentes modos e relações sociais de produção levam a emergência de contradições objetivamente destrutivas complexificando o caráter das crises. Ver: Coggiola, 2002 e 2009b, Lefebvre, 2013, Marx e Engels, 2007 e Mészáros, 2007 e 2011a.

Os modelos de desenvolvimento e crescimento são baseados no *fetichismo de controle*, correção e acerto de problemas que seriam previamente encontrados e nivelados com a eficácia privada e atuação certa do poder estatal (hoje denominada pelo *status quo* acadêmico e por instituições internacionais de *boas práticas*). Ambos baseados no equilíbrio que seria mais ou menos condensado e orquestrado pelo mercado (ou por sua mão invisível). A velha ideia da autorregulação dos elementos binomiais do mercado, como oferta e procura, seria complementada pela regulação do Estado como mediação, para além da esfera econômica, das tensões da sociedade civil (leia-se classes sociais e seus antagonismos) e dos demais componentes que pertencem aos problemas sociais extraeconômicos, importantíssimos para existência, manutenção e atuação dos/nos espaços socialmente produzidos. Mas, as contradições da regulação ou o tipo de estrutura política que a determina são naturalizados como práticas positivas e resolutivas das crises sem com isso, ainda sob essa acepção, resultar ou influenciar os processos contraditórios que consubstancia as crises. Esta posição, ainda viva nos dias de hoje, lê a crise como elemento passivo da reprodução social e, na acepção do equilíbrio, um erro de percurso, como a ausência de controle, governo e/ou a má gestão dos componentes que fazem parte da totalidade da sociedade e, em especial, da economia, negando as contradições que originam as crises e a anarquia do mercado que conformam as relações de produção historicamente determinadas pela regência do capital.

É possível verificar na discussão urbanística da governança que deu origem ao EM, a conexão com a crise como problema pontual e/ou setorial de *desgoverno* o que contribui para a sua concepção enquanto alibi e proposição política, tornando a governança mais permeável nos debates acadêmicos e técnico-científicos do planejamento e gestão urbana justificando a utilização da *governança* territorial, interfederativa e metropolitana como instrumento primaz e alternativa técnica, neutra e segura de combate às crises.

3.1.2 A governança como anteparo ideológico do Estatuto da Metrópole

Embora a *governança* tenha variado ao longo do século XX, como todas as outras ideologias que alicerçam o *compromisso de valor* com a ordem estabelecida muitas derivadas de reflexões promovidas por intelectuais formados nas *business schools*, ganhou contornos mais definitivos nas duas últimas décadas do século XX e nas duas primeiras do XXI¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Segundo grupo encabeçado por Pires (et al., set./dez. 2011), difusor da *governança territorial* como plataforma de desenvolvimento econômico, as práticas de *governança* passaram a ter relevância nos EUA dos anos 1970, como “jargão administrativo das boas formas de governar os negócios, com eficiência e transparência; e /.../ ligado a ideia de partilhar e dividir poderes na gestão pública das regiões, coligando prefeituras, associações empresariais, sindicatos e entidades civis /.../ a governança se situa como concepção intermediária entre Estado e Mercado, e entre o Global e o Local, designando as diversas formas de regulação e controle territorial implementados em diferentes tipos de redes e acordos entre atores sociais, que juntos definem mecanismos formais ou tácitos para resolver problemas inéditos” (PIRES et al., set./dez. 2011, p. 25). Nos anos 1980,

À formulação da *governança corporativa* foi incorporada outros adjetivos (interfederativa, metropolitana, regional, educacional, etc.) e, como indica Chesnais (2002), teve amplitude de difusão nas manobras do mercado financeiro para justificar e fortalecer, no plano ideal, a aceitação de meios indispensáveis “para o entendimento das configurações novas de extração de mais-valia com flexibilização e precarização do trabalho” (CHESNAIS, 2002, p. 8) criando um importante instrumento teórico-conceitual para os administradores de fundos de pensão e coletivos e acentuando o papel ativo e “responsável” do capitalista financeiro e rentista preocupados com as consequências da concorrência e a com a minimização dos efeitos potenciais das crises, mas “que se dedicam a verificar se a administração dos grupos está em conformidade com os interesses do capital cuja valorização devem garantir” (ibid., p. 9).

Como explica Chesnais (2002), a formulação originária da *governança corporativa* corresponde a um objetivo de classe na ampliação e diversificação das taxas de “exploração, fundamento da possibilidade momentânea de se atender às exigências da apropriação de juros e dividendos do capital portador de juros” (ibid., p. 9). O poder material dessa *nova ideologia* dos acionistas e administradores do capital “acelerou a implementação, pelos dirigentes das empresas, dos elementos constitutivos da nova relação salarial, como mudanças organizacionais indispensáveis para a introdução de tecnologias portadoras de uma taxa de exploração aumentada (ibid., p. 9). Assim foram reforçadas as noções de cooperação, de trabalho voluntário (em todas as instâncias da divisão social, incluindo o trabalho intelectual e no interior das esferas e níveis do Estado), conciliação e consenso, uma vez que o ponto nevrálgico de tal estratégia está na “satisfação das normas de rentabilidade financeira /.../ [dos] mercados [e] baseia-se em formas de controle e de repressão do trabalho que se manifestam através da precariedade dos baixos salários” (ibid., p. 27). Contudo o termo foi sendo refinado e correspondia a procura de empresas em “reconciliar as exigências da cooperação, da interatividade e dos aprendizados longos, com as da rentabilidade rápida das atividades de concepção e de produção e com o *ethos* socialmente dominante do ‘tudo-mercadoria’ e dos ganhos financeiros pessoais elevados” (ibid., p. 27) justificando a atuação empresarial em promover e/ou criar o “trabalho em rede, com a ajuda dos ‘modelos celulares’ suscetíveis de

esse “jargão administrativo” torna-se medida política internacional de desenvolvimento econômico dos Estados nos países periféricos que teriam como parâmetro o funcionamento institucional dos países centrais, mas baseado em *ajustes políticos neoliberais* promovidas pelo BM que atua com a perspectiva da governança como “capacidade financeira e administrativa do Estado – mormente, em países em desenvolvimento – para tornar efetivas as ações de governo na implementação de políticas e na consecução de metas coletivas para aperfeiçoar e gerir recursos econômicos e sociais” (ibid., p. 32). Como complementa Klink (2010a) este “conceito” foi aceito por “gestores, políticos e profissionais envolvidos com o planejamento urbano e regional” (KLINK, 2010a, p. 8). Ao longo dos anos 1980 e 1990, segundo Pires (et al., 2011) e Klink (2010a), experiências de gestão e dos *arranjos institucionais* foram apreendidas, organizadas e sistematizadas pelo BM, FMI, BID e OCDE para levantar, cada qual a seu modo, os aspectos gerais da “governança” e “nortear a gestão metropolitana”.

serem adaptados a um amplo leque de situações” (ibid., p. 27) que, indiferente de sua especificidade, poderia incorporar o modelo de gestão como “paradigma da reversibilidade’ cuja capacidade de reconciliar os assalariados e a empresa deverá ser verificada” (ibid., p. 27).

Do controle do trabalho em rede e da “satisfação das normas de rentabilidade”, a governança, aparentemente destituída de seus aspectos originários, ganhou contornos variáveis de gestão inibidora de *crises* de desgoverno ou de ausência de *arranjos/aparatos institucionais* impulsionadores dos ganhos do capital e do mercado independente da adjetivação que leva a pluralidade e adaptabilidade de sua aplicação. Podemos inicialmente identificar dois momentos da difusão da governança para além da esfera dos mercados financeiros. Por um lado, ao longo dos anos 1980, a governança é concebida de modo específico e, como vimos no capítulo anterior, predominantemente respaldada pelos técnicos do BM, tendo proliferação no FMI, nas instituições vinculadas a ONU, na OCDE e em outras instituições internacionais, sendo definida como parte de políticas de *ajuste estrutural* ganhando relatório próprio e, como vimos, uma vasta bibliografia produzida e publicada pelo BM na década seguinte¹⁸⁰. Durante os anos de 1990 e 2000, por outro lado, a concepção e as práticas inerentes a sua aplicação no campo da política multiplicaram-se pela sua proliferação institucional. Isto posto, a governança passa a ser incorporada *acriticamente* por correntes das direitas às esquerdas do espectro político sendo muitas vezes tomado de modo *naturalizado*, seja por militantes de partidos políticos, ativistas de ONGs e movimentos sociais além de técnicos, acadêmicos e funcionários públicos de empresas vinculadas a área de planejamento¹⁸¹.

I.

No Brasil a internalização do conjunto de teorias que acompanharam a formulação da *governança* ocorreu na década de 1980, e foi definido de modo mais preciso nos debates a respeito da Constituição de 1988 e dos pressupostos políticos da forma e do tipo de arranjo interfederativo para dar conta das transformações sociais em curso no país e em nome da globalização, principalmente baseados no poder local em oposição ao centralismo tido como

¹⁸⁰ Como vimos, desde 1992, todos os relatórios anuais do BM tratam – direta ou indiretamente – do tema da reforma institucional e da governança (ARANTES, 2004 e PEREIRA, 2010), para a origem desta discussão e as primeiras aproximações sistemáticas do tema pela agência internacional ver: BM, 1992 e 1994. Sobre o tema da governança urbana é também possível verificar a influência do BM sobre a OCDE e o IPEA, para tanto ver: OCDE, 2013 e 2018 e IPEA, 2013a, b e c e 2014a e b.

¹⁸¹ Conforme panorama apontado por Pires (et al., 2011), no Relatório do Projeto Regional de Governança Local para América Latina do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), a governança: “tem sido definida como as regras do sistema político para resolver os conflitos entre os atores e adoção de decisões (legalidade). Também tem sido usada para descrever o ‘bom funcionamento das instituições e a sua aceitação pelo público’ (legitimidade). E tem sido usada para denotar a eficácia do governo e a realização de um consenso através de meios democráticos (participação)” (PNUD apud PIRES et al., 2011, p. 33). Na citação de Pires (et al., 2011) do relatório da ONU, é possível perceber a naturalização da governança como “regra do sistema político” e várias outras ideologias que, como vimos, confirmam sua pluralidade e fantasmagoria, tais como resolução de conflitos, atores, adoção de decisões (legalidade), eficácia do governo, consenso e participação. Uma assimilação passiva destes preceitos pode ser verificada também nos estudos de Abrucio e Soares (2001).

autoritário do governo federal¹⁸².

Projetos de transição constitucional, sobretudo pós-ditaduras civil-militares, almejavam formalmente minimizar os efeitos da desigualdade social, como demonstrou a vertente tupiniquim do bonapartismo, mas, em termos práticos, alinharam-se cada vez mais aos pressupostos de *ajustes estruturais* e das formas de organização política adequadas aos programas das agências estrangeiras, às reformas do Estado pró-mercado, aos investimentos do capital oligo ou monopolista e a reinserção subordinada desses países na divisão internacional do trabalho. A aplicação de tais projetos, segundo Katz (2016), criou a ilusão de que “o constitucionalismo abriria as comportas do bem-estar, desconhecendo as consequências de perpetuar estruturas econômico-sociais e contrárias ao desenvolvimento” (KATZ, 2016, p. 108) baseando-se em perspectivas institucionalistas e jurídicas ao invés de análises da desigualdade do processo de exploração capitalista na periferia e das contradições da ordem social vigente.

Ao longo dos anos 1990, práticas baseadas nos projetos das agências internacionais apresentaram diferentes frentes e se materializaram em políticas públicas e programas setoriais com axioma e léxico das *boas práticas*, independente da coloração político-partidária dos seus condutores. A agenda do Consenso do Washington predominou em toda América Latina “com transformações complementares de abertura comercial, privatizações e flexibilização do trabalho” (ibid., p. 82), amparadas no *fetichismo* do *equilíbrio econômico* “para exaltar a soberania da oferta e da procura e questionar a ingerência do Estado” (ibid., 2016, p. 83) corroborando com o “encapsulamento [do conhecimento] em conceitos neoliberais” (ibid., p. 83) e com a proliferação de teorias políticas ancoradas nos princípios da *governança* em suas várias frentes e escalas, a saber: interfederativa, regional, territorial, urbana e metropolitana¹⁸³.

¹⁸² O dualismo do federalismo brasileiro, baseado na dupla dimensão entre governos local e federal ou na oposição entre escalas nacional e municipal não toca nos elementos fundantes do Estado nas sociedades de classes, permeiam a sua forma, mas não o seu conteúdo. Como vimos no capítulo anterior a *governança*, da visão de mundo proposta pelo BM (1992) adaptada à realidade brasileiras, oblitera o entendimento da totalidade da reprodução social e, ao propor intervenções locais e regionais sem perder de vista a subsunção do projeto nacional aos seus interesses, pretende internalizar sem maiores dificuldades projetos liberais hegemônicos nos países periféricos, para tanto ver: Arantes, 2002, Browne, 2006 e Pereira, 2010.

¹⁸³ A título de exemplo, projetos que surgiram antes e depois da Constituição de 1988 incorporaram os parâmetros de *boas práticas* políticas de *governança*. Entre eles estão, segundo Pires (et al., 2011): “Arranjos Produtivos Locais, Câmaras Regionais, Câmaras Setoriais, Circuitos Setoriais Intermunicipais, Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES –, Consórcios Municipais, Comitês de Bacia” (PIRES et al., set./dez. 2011, p. 84), dessas políticas públicas as “mais conhecidas são os Arranjos Produtivos Locais, os Circuitos Turísticos e os Comitês de Bacias Hidrográficas, que têm recebido a atenção de grupos acadêmicos, bem como o apoio de várias instituições de fomento ao desenvolvimento, principalmente de micro e pequenas empresas, dada a relevância das mesmas e presença no cenário econômico nacional, como os casos dos projetos de competitividade conduzidos pelo Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa (SEBRAE), Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo, dentre outros, com parcerias estratégicas com Universidades e Centros Tecnológicos” (ibid., p. 84). O caso do Comitê das Bacias é exemplar ao alinhamento institucional nacional com projetos internacionais, como indica o mesmo conjunto de autores, no “Brasil, a partir dos princípios e obrigações estabelecidos na Constituição de 1988 e em sintonia com os termos derivados das conferências internacionais sobre meio ambiente e recursos hídricos, como a Conferência de Mar Del Plata e o Terceiro Fórum Mundial da Água, foi instituída em 1997 a Política Nacional dos Recursos Hídricos e criado o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH) por meio da promulgação da Lei Nacional no. 9.433/97” (ibid., p. 116). Novamente a Constituição de 1988 foi utilizada como justificativa de adaptação a preceitos e estratégias de agências internacionais.

No *intermezzo* entre *ajustes estruturais* e programas de políticas públicas, na virada do século XX para o XXI, os termos plurais do itinerário ideológico neoliberal se naturalizaram. Apesar da oposição ao neoliberalismo com “levantes sociais com êxito parcial” (ibid., p. 86) em alguns países latino-americanos, as variantes do projeto neoliberal alçaram voo em direção ao espectro da esquerda em agendas de políticas públicas subsumidas ao amplo leque da terminologia dominante e abrindo caminho para pseudo-crítica à perspectiva do neoliberalismo “tradicional ou clássico”, sem romper com seu corolário e receituário.

No mesmo diapasão dos documentos oficiais do BM que sinalizavam algumas “imperfeições mercantis e destacavam a primazia da ação estatal em certas áreas (meio ambiente, capital humano, infraestrutura)” (ibid., p. 87), a esquerda de cariz liberal aceitou acriticamente visões de mundo alheias à realidade sociohistórica e aceitou, rearranjou e “corrigiu” os termos e noções plurais das agências internacionais tidos como técnicos, politicamente neutros, científicos e não-ideológicos propostos uma década antes. Aplicando-os em suas pautas, programas de partido e de gestão em diferentes esferas do Estado, na formação de base, acadêmica e técnica, em documentos oficiais e, enfim, em práticas políticas imediatas e de longo prazo. Tudo dentro das *normas do jogo* ou tendo como horizonte a promoção, o consenso e a aplicação de *marcos regulatórios* que ampliassem um bem-estar social abstrato e a difusão de formas responsáveis, sustentáveis e transparentes de agir e gerir instituições e as instâncias do Estado e/ou reproduzir projetos e programas de políticas públicas em detrimento de transformações estruturais da sociedade ou da universalização do acesso a serviços básicos.

Sobre o contexto latino-americano, conforme indica James Petras (2014), no início do século XXI, as formulações supostamente críticas ao neoliberalismo, mas baseadas em suas agendas, receituários, programas, prognósticos, “conceitos” e consensos, contribuiu para formação de intelectuais, ideólogos, técnicos, militantes, acadêmicos e ativistas que se autointitularam *pós-neoliberais* cujas práticas, em última instância,

aprofundaram seus laços com o ‘capital-extrativista’ e expandiram o rol do capital financeiro desenvolver a economia, e têm tentado conservar o apoio das massas mediante o financiamento de vastos programas clientelistas de combate à pobreza. O neoliberalismo social encontrou nos ex-marxista os soldados ideológicos para legitimar e promover o mito de mudança radicais. Emir Sader, o patrono da CLACSO, e o ideólogo do PT Walter Pomar, García Linares na Bolívia e vários outros, proporcionaram um brilho intelectual para justificar a relação entre o regime e o capital (PETRAS, 2014, p. 15).

Em termos internacionais e na teia intelectual produzida pelas vertentes do neoliberalismo dos anos 1980 e 1990, não escapou proeminentes “mandatários da denominada Terceira Via, como Tony Blair ou Felipe Gonzalez” (KATZ, 2016, p. 107). Essa perspectiva permeou os campos ideológicos do “keynesianismo do pós-guerra e do reformismo social-

democrata /.../ [que] assumiram o discurso conformista que proclamou o ocaso da ideologia, a extinção da era industrial e a obsolescência da luta de classes” (ibid., p. 107) ao promoverem no campo acadêmico a propaganda propositiva da “globalização [como] /.../ rumo inexorável que exigia a maior abertura, eficiência e competitividade” (ibid., p. 107) econômica e política. Sem perderem de vista o *compromisso escamoteador* de temas como a redução da pobreza, a o discurso de responsabilidade e de justiça social em oposição a leitura dos aspectos concretos que configuram as desigualdade reais, tais como a exploração do trabalho, o desenvolvimento e inserção desigual dos países periféricos e sua subordinação aos ditames da mundialização financeirizada da economia, a ofensiva do capital em todas as frentes sociais, acabou por legitimar materialmente a dimensão da pobreza através de expropriações e privatizações de todos os tipos e criou limites à operacionalização e oferta de serviços básicos antes geridos, coordenados e vinculados diretamente ao Estado¹⁸⁴.

II.

A oposição dentro da ordem do neoliberalismo, conhecida por “social-liberalismo”, cooptou projetos e programas políticos da direita à esquerda institucionalizadas, como variante teórica e ideológica dominante absorveu os conteúdos sociais e práticos das concepções oriundas das agências internacionais, da sociologia estadunidense e das *business schools*, incluindo a *governança* como projeto político. Como destaca Santos (2016), nestes termos e pela “via da conciliação, avançaram propostas amenizando a situação dos brasileiros mais pobres, com destaque para políticas focalizadas defendidas pelo Banco Mundial e adotadas por vários governos conservadores no continente” (SANTOS, 2016, p. 36), mas com variações na coloração dos seus programas, tendendo ao discurso do combate à pobreza.

A variante teórica do social-liberalismo alçou certa função social em momento histórico específico. Assim, essa perspectiva teórico-ideológica enraizou-se em resoluções práticas frente à problemática da mundialização do capital, difundindo suas ideias nas ciências sociais

¹⁸⁴ Uma variante nova da justiça espacial que ganha peso em distintas ciências sociais (como é o caso da Geografia e do Planejamento Urbano e Territorial), oriundos principalmente das adaptações da teoria política e de Estado estadunidenses nas universidades europeias, é a denominação da *justiça territorial*. Acreditamos que há também, por parte de seus tributários, certa dose de diferenciação em relação a sua antecessora, a justiça espacial, mas mantêm os mesmos compromissos de valor e fetiches em relação as funções do Estado e a concepção naturalizada dos processos econômicos. Entre os representantes dessa corrente no Brasil encontra-se Lima (maia/ago. 2019) que sistematiza e explicita tanto a pluralidade conceitual da governança como a relação da última com a *justiça territorial/espacial*. É preciso ressaltar que, nesta acepção, os termos se confundem e se tornam de difícil definição, pois tratam de um dever ser abstrato do processo político e não das características materiais de sua existência. A título de exemplo, deixemos por um momento um importante tributário da *justiça territorial* expor seus compromissos: “concebemos a governança territorial como um processo estratégico de coordenação de ações políticas entre atores e agentes sociais visando à resolução compartilhada de questões comuns à promoção da justiça territorial” (LIMA, maio/ago. 2019, p. 134). É possível verificar aqui a homogeneização das condições e interesses materiais “entre atores e agentes sociais”, a tipificação arbitrária de “resolução compartilhada de questões comuns” e a universalização da justiça territorial como parte integrante da lógica de existência de condições contrapostas no campo da reprodução social. Embora aqui não seja o lugar apropriado para a análise dos potenciais desdobramento e fetiches desta concepção de mundo em andamento, ressaltamos que esse fenômeno ideológico está longe de seu esgotamento tendo ainda força de adaptação.

aplicadas, no campo acadêmico, no planejamento e no urbanismo e estabelecendo mediação entre a produção científica e a administração pública com forte penetração nas formulações políticas e partidária de órgãos públicos e organizações da sociedade civil.

Segundo Katz (2016), o social-liberalismo latino-americano “tomou para si todos os conceitos da Terceira Via, da transição pactuada e do gramscismo social-democrata” (ibid., p. 109) englobando a este caldo teórico-ideológico perspectivas pró-mercado que demandavam a reestruturação política do Estado e permeando importantes escalões do funcionalismo público e dos técnicos de empresas estatais, da academia e em círculos políticos social-democratas, liberais e de setores da esquerda. Igualmente, “autores provenientes do marxismo transformaram-se em porta-vozes de uma concepção complementar do neoliberalismo tradicional” (ibid., p. 109), mas com certa peculiaridade, pois tratava do tema da *justiça social* como oposição formal ao neoliberalismo em seu primeiro momento de difusão.

A respeito da especificidade histórica do social-liberalismo e de seus principais elementos teórico-conceituais, ideológicos e políticos, salienta Castelo (2013), em termos gerais, que os tributários desta perspectiva buscaram o

sincretismo entre o mercado e o Estado, imaginariamente capaz de instaurar a justiça social. Ou seja, as desigualdades socioeconômicas deixariam de ser uma solução para questões específicas do capitalismo e passaram a ser um dilema social a ser tratado pela burguesia e seus intelectuais. Assim, as classes dominantes promoveram uma ofensiva na direção das bandeiras ideológicas da esquerda, tradicionalmente vinculadas às lutas igualitárias. O que antes era um ideal progressista passou a ter significados políticos e culturais conservadores (CASTELO, 2013, p. 247-8).

O social-liberalismo tenta idealmente, portanto, desgarrar-se e/ou diferenciar-se do “neoliberalismo tradicional” a partir das seguintes “condutas”:

1) tecendo críticas contra o liberalismo extremado da globalização, que, sem maiores critérios, teria desregulamentado mercados comerciais e financeiros de países frágeis do ponto de vista econômico e institucional, o que acabou por aumentar drasticamente as taxas de desemprego e, conseqüentemente, a tensão social; 2) discordando da tese do Estado mínimo, afirmando que a nova configuração global do capitalismo exigiria um Estado ágil e eficiente, capaz de fazer intervenções pontuais nas falhas de mercado e nas expressões mais agudas da ‘questão social’, 3) dando destaque à participação dos aparelhos privados da sociedade civil, em comunhão estreita com o Estado, na formulação e implementação de políticas públicas em especial as de alívio à pobreza via transferência de renda e empoderamento dos indivíduos (ibid., p. 263-4).

Porém, grosso modo, o social-liberalismo mantém a mesma concepção de mundo que sustentou o neoliberalismo como credo na economia capitalista atual e em sua *pluralidade conceitual*. Apresenta-se como seu fundamento a permanência em última instância do mercado como demiurgo da *natureza econômica imutável e tendencialmente* voltada ao *equilíbrio natural* baseado na competição e na concorrência plasmadas na figura positiva do empresário podendo ser incentivadas através de *ajustes mecânicos da economia* e do *território* a ponto de

não deformarem o funcionamento e os valores da liberdade individual abstrata e destituída de classes sociais e de suas condições materiais. Deriva desta concepção fetichizada da economia o empreendedorismo enquanto aspecto positivo e universal do desenvolvimento humano, da produtividade criativa e da inovação, sendo todos esses predicados abstratos medidas da modernização social. Neste cenário econômico ideal e mecânico, seria possível *corrigir* os efeitos negativos do mercado, quando reconhecidos pela *tecnocracia* de perspectiva econômica *neoclássica*, correção possibilitada por *ajustes institucionais* setorizados que buscariam *adaptar-se* aos *novos paradigmas da globalização* assentados nas pressupostas *eficiência e eficácia* dos órgãos públicos e privados para *regular* o *mercado* contribuindo para a competitividade internacional, sem intervenções profundas ou alterações na base estrutural da economia. No mesmo rol da perspectiva econômica, far-se-ia necessária a *participação democrático-liberal* da sociedade civil, supostamente harmoniosa e sem contradições, organizada ou não, mas potencialmente institucionalizável e propensa à pactos de classes.

A difusão da perspectiva social-liberal no Brasil encontrou em instituições ligadas à gestão pública amplo potencial de divulgação de suas premissas. A maioria de seus tributários e principais expoentes intelectuais tornaram-se professores de

instituições públicas (UFF e UFRJ) e privadas (PUC-Rio, FGV-Rio) e/ou pesquisadores de centros de excelência do Estado (Ipea, CPS/FGV-Rio) e de organismo internacionais (Banco Mundial). Vale destacar que o Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) /.../ [funcionou e ainda] funciona como um polo aglutinador desses intelectuais tradicionais, pois todos participam de suas atividades como pesquisadores e/ou membros do Conselho e Administração (CASTELO, 2013, p. 345)¹⁸⁵.

O contexto da emergência política das teorias do social-liberalismo no Brasil acompanhou a elasticidades de seus programas, bem como adaptabilidade e pluralidade desta teoria em momentos distintos da vida política e social no país. A esse respeito salienta Castelo (2013) que o social-liberalismo foi impulsionado em dois momentos distintos, o primeiro, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, mas já com ampla capilaridade na década anterior, tendo forte enraizamento nos programas declaradamente neoliberais dos anos de 1990,

¹⁸⁵ Entre os expoentes social-liberais no Brasil que trabalharam nos governos de Dilma Rousseff e ampliaram suas formulações políticas para diferentes campos das ciências sociais estão, como cita Castelo (2013): “1) André Urani [que] foi secretário municipal do Trabalho da Cidade do Rio de Janeiro na gestão César Maia (1997-2007) [e escreveu importante artigo para livro do BID sobre a questão metropolitana]; 2) Marcelo Neri [que] foi o chefe do Centro de Políticas Públicas Sociais (CPS) vinculado ao Ibre/FGV[,] /.../ [foi] presidente do Ipea [(2012-14) e foi ministro-chefe de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2013-2015)]; 3) Ricardo Paes de Barros [que] foi diretor da área de políticas sociais do Ipea e, no governo Dilma, /.../ [foi] o subsecretário da Secretaria de Assuntos Estratégicos, que /.../ [teve] na sua alçada o projeto de erradicação da miséria nacional; 4) Rosane Mendonça foi diretora do Departamento de Acompanhamento e Monitoramento dos Programas Sociais do Ministério da Assistência Social; 5) Ricardo Henrique foi dirigente máximo da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) do MEC, secretário de Assistência Social do governo do estado do Rio de Janeiro e atualmente é presidente do Instituto Pereira Passos e coordenador da UPP Social; 6) Fernando Ferreira, o único a residir no exterior, é economista sênior do departamento de pesquisa do Banco Mundial, nas áreas ligadas à economia do bem-estar social e ao desenvolvimento econômico” (CASTELO, 2013, p. 346-7, nota 47).

sem a necessidade de escamoteamento de sua bússola política, pois a plataforma monetarista, o discursos pró-globalização, os desastres econômicos do período anterior associados à crise da dívida externa dos anos 1980, a pressão econômica internacional de agências como FMI, Organização Mundial do Comércio (OMC) e BM e a ausência de oposição unitária ligadas as bases sociais do proletariado urbano e rural alavancaram a aceitação do projeto neoliberal já em curso no país.

O segundo momento, condiz com a variante à esquerda do espectro político e de uma crítica social ao neoliberalismo tradicional que se amparou nos movimentos antiglobalização na virada do século XXI, em todo o mundo. A oposição das reformas estruturais fez-se sentir, sobretudo na América Latina, pois as medidas de austeridade fiscal e social promovidas pelo FMI tiveram efeitos socioeconômicos nocivos e desastrosos com altas taxas de desemprego, ampliação da dependência estrutural da região aos investimentos internacionais e financeiros, a privatização em massa de serviços públicos essenciais (como foi o caso da água na Bolívia), a desconcentração industrial tradicional e sua perda de participação no PIB nacional, e a pauperização relativa da vida das classes trabalhadores.

No caso brasileiro, embora com bases sociais e origens distintas ao partido que o antecedeu à frente do executivo nacional, os governos petistas de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) encontraram uma linha de continuidade com o projeto neoliberal, com rupturas que, como vimos, não alteraram a inserção subordinada do país na divisão internacional do trabalho, e se ampararam no discurso de combate a pobreza das agências internacionais e no presumível neodesenvolvimentismo latino-americanos para promover reformas nos marcos, “conceitos” e prognósticos neoliberais cuja base sustentou-se, segundo Santos (2015), na “manutenção do câmbio flutuante, [n]a sustentação do superávit primário e [n]a continuidade do regime de metas inflacionárias” (SANTOS, 2015, p. 248) e no alinhamento macroeconômico que autonomizava o mercado financeiro – tudo nos limites das *regras do jogo* da economia e da governabilidade. Fundou-se, assim um consenso “na necessidade de salvar o país da inflação e da falta de credibilidade internacional” (ibid., p. 248).

O glossário plural da governança e da sua agenda política permearam diferentes prismas ideológicos dominantes, fundamentando um léxico comum para os apoletas da ortodoxia neoliberal e os tributários da heterodoxia neodesenvolvimentista, uma vez que ambas se estruturaram ou partiram do pressuposto dos atributos naturais da economia de mercado para levar ao *círculo virtuoso de crescimento anticíclico*.

O “novo período da globalização”, conforme seus apoletas, contribuiu para que

intelectuais como Stiglitz¹⁸⁶ e outros social-liberais, segundo Castelo (2013), promovessem caminhos de “reformas inéditas, corrigindo antigos problemas /.../ [Assim os] modelos de desenvolvimento do século passado deveriam ser substituídos, por um enfoque ampliado” (CASTELO, 2013, p. 320) de intervenções setorializadas por parte do Estado. O enfoque estaria nos defeitos do mercado que “deixado ao sabor das intenções individuais virtualmente coordenadas por uma mão invisível, não seria capaz de resolver problemas como a poluição ambiental, /.../ desemprego, /.../ pobreza /.../ [ou] as desigualdades sociais” (ibid., p. 321). Essas “externalidades”, como denominam os economistas da vertente *marginalista* e *neoclássica*, deveriam ser gerenciadas pelo Estado, pois caberia as suas instituições em cooperação e consenso da sociedade civil identificar “o papel central do mercado e os limites de sua atuação” (ibid., p. 321) cabendo ao Estado “preservar as instituições e convenções básicas de uma economia mercantil, como a propriedade privada e a concorrência” (ibid., p. 321) que estariam no centro das tomadas de decisão para amparar a acumulação e as *boas práticas* que levariam à um excelente “clima de negócios” em todo o país, sobretudo nas escalas local e regional. Os excessos econômicos seriam sumariamente controlados pelos marcos regulatórios e institucionais, por um tipo de *governança* com arranjos políticos e pactos de classe flexíveis em termos históricos e geográficos, mas específicos do ponto de vista da garantia da estabilidade econômica nos moldes da tendência de equalização do desenvolvimento sob premissas de homogeneidade das condições liberais¹⁸⁷. Nos casos do planejamento e do urbanismo a corrente social-liberal foi impulsionada pela tradição que Alvarez (2017) designou de *justiça espacial*¹⁸⁸. Essa, por sua vez, “não tem como horizonte uma crítica radical às

¹⁸⁶ Nas palavras de Stiglitz (2002), a globalização “não está dando certo para muito pobres do mundo. Não está dando certo para grande parte do meio ambiente” (STIGLITZ, 2002, p. 263). Apesar desses aspectos negativos do mercado mundializado, o economista social-liberal enfatiza que a globalização levou a “uma sociedade civil global ativa, lutando por mais democracia e maior justiça social” (ibid., 2002, p. 263), portanto, os efeitos materiais da globalização são tidos como problemas menores e medidos pela abstrata noção de justiça social. O desfecho encontrado por Stiglitz estaria novamente na forma e não no conteúdo social da globalização, por esse motivo o problema não estaria na “globalização, mas na maneira como ela foi gerida” (ibid., p. 263). Podemos ver nessas sintéticas observações, os componentes ideológicos gerais do do social-liberalismo.

¹⁸⁷ As redefinições teóricas e institucionais que amparam o neoliberalismo tem seu lastro em reestruturações econômicas do capital de longo prazo. Vimos no capítulo anterior que tais redefinições necessitavam de certa reestruturação e *ajustes estruturais* da base do poder estatal, sobretudo nos países periféricos. Como lembra Ferrari (2012), foi no “rastros da chamada reestruturação produtiva, organizações, formalmente desligadas da esfera oficial dos estados, ao menos teoricamente, foram criadas às centenas e passaram a receber incentivos financeiros e subsídios teóricos (nacionais e internacionais) para assumirem o papel de orientadoras das populações espalhadas pelo mundo, especialmente dos territórios que passaram pela onda de reestruturações tecno-produtivas. São institutos, entidades consideradas sem fins lucrativos baseadas, parcialmente, no voluntariado e organizações não-governamentais da sociedade civil autoproclamadas de interesse público que identificamos como neogovernamentais (utilizando pertinentemente o prefixo usado de modo mais impertinente no momento) que orquestram o bombardeio de dogmas morais de eficácia, eficiência, sucesso, solidariedade e participação cidadã. O leque de atingidos acaba sendo amplo e eclético: tanto indivíduos pobres das periferias, empregados e desempregados, quanto indivíduos da pequena-burguesia (e mesmo da burguesia) mostram-se hoje dispostos a atividades solidárias de voluntariado, disponíveis para ensinar e trocar igualmente. Afinal, quem pode ser contra a justiça social?” (FERRARI, 2012, p. 69).

¹⁸⁸ Segundo Alvarez (2017), o termo *justiça socioespacial* foi formulado nos anos 1970, ganhando corpo político nas ciências sociais aplicadas, incluindo aquelas ligadas ao planejamento, e que, embora seus representantes assumam em alguns casos uma proximidade com os debates do Direito à Cidade, opõem-se na prática a radicalidade teórica, analítica e da práxis interiorizada nos debates de origem lefebvriana. Entre as diferenças com o debate sobre o Direito à Cidade estão, por parte da justiça

determinações que fundam a produção da sociedade e do espaço” (ALVAREZ, 2017, p. 64) e, portanto, corresponde a atuação política “nos marcos da ação do Estado e do planejamento” (ibid., p. 64), nos termos e concepções em voga condicionados aos ditames das teorias institucionalistas/constitucionalistas da qual o Estado subordinado a uma economia naturalizada seria o seu centro demiúrgico e a principal pauta da produção científico-acadêmica e ideo-política, distanciando-se assim da totalidade social e de qualquer crítica inspirada na identificação das contradições inerentes ao campo econômico.

Tais reflexões baseiam-se nas “possibilidades da regulação estatal como mediação para construção de uma outra sociedade[, e] de outra vida urbana, mais igualitária para todos” (ibid., p. 64-5), mas inaplicável historicamente, pois as práticas da qual resulta e estão intrinsecamente definidos, no máximo, reduzem de modo imediato os impactos sociais do neoliberalismo com intervenções pontuais no ciclo econômico sendo nas políticas públicas de inclusão o seu meio de regulação, medidas que se demonstram frágeis em termos da manutenção ou continuidade de um projeto econômico e político de caráter anticíclico. O planejamento urbano oriundo e tributário da ideologia de *justiça espacial* se alça “como regulação possível da produção do espaço, com vistas a dirimir as desigualdades” (ibid., p. 72), mas que em sua dimensão prática mostrou-se como fortalecedor da “volatilidade dos capitais [que] se acentuou [, bem como ampliou] a utilização da propriedade da terra como capital portador de juros [que também] se estendeu e se universalizou” (ibid., p. 72). As consequências deste processo na periferia do capitalismo, ainda se

assentam na superexploração do trabalho e dos recursos naturais e da adoção de medidas de austeridade e privatizações realizadas pelos Estados, o que tem significado a retirada de recursos e investimentos de proteção social e perda de direitos conquistados, mesmo nos países centrais (ibid., p. 73)

Ante tais premissas, a pluralidade, multifuncionalidade e a flexibilidade da *governança* como ideologia que permeou o subsolo político de disputas presentes entre a esquerda e a direita institucionalizadas no Brasil, ambas vertentes se amparam na concepção social-liberal de mundo e na *justiça espacial* como ideologias definidoras de práticas políticas, institucionais e econômicas em relação ao urbano numa tentativa de se desgarrarem dos efeitos deletérios da ofensiva neoliberal que marcava (e ainda marca) a vida social latino-americana e que conduziu ao seu esgarçamento contemporâneo.

socioespacial, a ausência de crítica ao Estado e o enaltecimento a propositiva e exclusiva resolução dos problemas urbanos nos campos da política (principalmente as ditas públicas) e do direito como saídas possíveis das contradições sociais. Aliás, o social-liberalismo e a *justiça socioespacial* assemelham-se as teorias do socialismo jurídico expostas e criticadas por Engels e Kautsky (1991) que, ao revelarem as arbitrariedades e falsificações de Mengel, apresentaram os limites da concepção de mundo cujo ponto nevrálgico é a representação jurídica da totalidade da reprodução social ao invés das determinações de existência da complexa esfera contraditória da produção que é, na expressão da leitura de mundo limitada ao direito, imutável e natural.

III.

A acolhida da concepção de mundo presente nos termos plurais e liberais da qual a *governança* se insere no caso dos estudos urbanos e das metrópoles, conforme relatam Rolnik e Somekh (2004), ganhou profundidade nos círculos políticos, acadêmicos e sociais que tratam a gestão estatal do urbano, promovidas no Brasil pelo “Banco Mundial, [pel]o FMI e mais tarde [pel]o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) [que] foram importantes agentes difusores, em escala global, dos processos descentralizadores” (ROLNIK e SOMEKH, 2004, p. 112). Os verbetes e o raciocínio se naturalizaram na expressão de técnicos, funcionários públicos e acadêmicos que operavam assente a esta perspectiva e, como vimos no capítulo anterior, não necessitando mais de empréstimos e pareceres das agências internacionais, pois os *ajustes políticos e rearranjos administrativos* haviam sido incorporados a gestão, como foi o caso explícito da *governança* como posição dada em relação à política e o seu papel específico e exclusivo na trama de constantes adaptações do Estado e da sociedade civil aos ditames da responsabilidade e sustentabilidade *econômica da globalização*.

Salientam ainda as arquitetas que a perspectiva de *arranjo institucional* da qual parte a noção de *governança*, respectivamente deveriam inverter-se em dois aspectos aparentemente opostos, mas complementares, a saber:

uma, tendências democratizantes, cujo foco é a possibilidade de tornar o governo mais acessível ao cidadão, aumentando a participação direta da cidadania e o controle e responsabilização social, e a outra, utilizada apenas nos processos de modernização gerencial de gestão pública, cujo foco é a possibilidade de aumento da eficácia do governo local (ROLNIK e SOMEKH, 2004, p. 112).

É interessante notar, em primeiro lugar, a simultaneidade complementar, não oposta, entre a democratização entendida como *voluntarismo* por parte da sociedade civil e a modernização gerencial das esferas da gestão pública incluindo a eficácia dos aparatos estatais que, nesta acepção, corresponde à identidade entre boas práticas e contrarreformas/reestruturação dos serviços públicos e da oferta de infraestrutura. Em segundo lugar, os dois aspectos aparentemente opostos seriam resolvidos por um *compromisso de valor* comum com os preceitos institucionais estáveis e naturalizados. Vê-se neste horizonte um paradoxo que, por um lado, deve justificar pela crise a medida de ajuste institucional permanente, tendo como objetivo uma sempre parcial (e inalcançável) liberalização controlada do poder público que procura corrigir os aspectos defeituosos do mercado através do sincretismo entre Estado, sociedade civil e capitais individuais. Por outro, a eficiência pode ser traduzida, segundo os prognósticos da *governança* presentes nos documentos das agências internacionais, como sustentabilidade em termos de retorno econômico e suposto crescimento equilibrado que deve ser, em última instância, o parâmetro das políticas urbanas. Tal paradoxo,

cujos cerne está na correção e adaptação do urbano aos predicados do mercado, do ponto de vista político, procura promover a coesão necessária a um tipo específico de desenvolvimento.

Antes da aprovação do EM, a necessidade de um arranjo político que pudesse promover as contrarreformas do Estado independente dos efeitos e causas que originaram contradições no interior da esfera pública circunscreveu a tomada de posições para resoluções políticas e jurídicas das metrópoles. Neste contexto de intervenções das agências internacionais nas esferas municipais que a *governança* foi reafirmada no vocabulário “técnico e político” como entidade indiferente a qualidade da formação estatal em termos históricos e da coloração partidária dos representantes do governo, do executivo ao legislativo, sendo reproduzível em diferentes lugares e complexos da reprodução social¹⁸⁹.

A discussão iniciada por Walter Feldman, em 2003, que promoveu o PL 3460/04 e mais tarde o EM, como vimos, contribuiu para formulações amparadas nas experiências de projetos urbanos financiados por agências internacionais na década anterior. O livro de Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, intitulado “Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o

¹⁸⁹ Em termos da abrangência nacional do debate a respeito da governança duas obras merecem atenção e devem ser destacadas como expressão da articulação entre universidades, instituições internacionais e Estado, sendo os livros organizados por L. C. de Queiroz Ribeiro (2004) e intitulado “Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito” e por J. Klink (2010) com título “Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas” publicados, respectivamente, em 2004 e 2010. O primeiro, foi publicado em parceria com o Observatório das Metrópoles, a FASE e a Editora Perseu Abramo, contando com incentivo do IPPUR/UFRJ, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (FIBGE), do Programa Núcleos de Excelência do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), da Fundação Ford e da Fundação Rosa Luxemburgo, participando da produção, revisão e difusão dos trabalhos deste livro professores, intelectuais e técnicos vinculados ao Observatório das Metrópoles e, junto a tal instituição, ao Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Centro de Recursos Humanos da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Centro Federal de Educação Tecnológica de Goiás, Departamentos de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá (UEM), Departamento de Trabalhos e Políticas Setoriais da Universidade Federal do Pará (UFPA), Departamento de Ciências Geográficas, de Arquitetura e Urbanismo e de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo (FAU/USP), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará, Fundação de Economia Estatística Segfried Emanuel Heuser e Secretaria de Coordenação de Planejamento do Rio Grande do Sul (UFRS), Grupo de Estudos e Pesquisas Urbanas e Regionais do Centro-Oeste, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e Universidade Federal do Rio Grande do Sul, IPPUR/UFRJ, Instituto de Relações de Trabalho da PUC de Minas Gerais, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, Laboratório de Computação Gráfica Aplicada à Arquitetura da Universidade Federal da Bahia, Núcleo de Estudos e Pesquisas Urbanas da Região Metropolitana de Belo Horizonte da PUC de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Planejamento de Prefeitura de Goiânia, Universidade Católica de Goiás, Universidade Estadual do Norte Fluminense e Universidade Federal de Goiás (UFG). No segundo caso, o livro foi publicado pela Editora Annablume e contou com patrocínio da Caixa Econômica e do Governo Federal, tendo como autores professores da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Faculdade Pitágoras, da Universidade São Judas Tadeu, da UFABC, da UFRJ e da Universidade de *British Columbia* de Vancouver (Canadá), técnicos da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, da Secretaria Federal das Relações Institucionais da Presidência da República, do *Metro* de Vancouver (Canadá), da *Gauteng City Region Observatory & African Center for Cities*. Em termos internacionais outras duas obras ganharam destaque. Primeiro, a publicação financiada pelo *Lincoln Institute of Land Policy*, organizada por Roy W. Bahl, Johannes F. Linn e Deborah L. Wetzel e intitulada “*Financing Metropolitan Government in Developing Countries*”, de 2013. Este trabalho, como relata Douglas H. Keares (2013) na introdução, resulta de pesquisas, projetos e experiências do BM aplicadas à gestão metropolitana em países periféricos, ressaltando a introdução da ideologia da governança metropolitana nos países mutuários da agência, os artigos foram escritos por professores das Universidades do Estado da Geórgia (EUA), John Hopkins (EUA), George Washington (EUA), de Nova York (EUA), de Toronto (Canadá), de Pretoria (África do Sul), de Oxford (Reino Unido) e de Ulster (Reino Unido), de Mumbai (Índia), técnicos e consultores do BM, com especial participação da diretora do Regional do Brasil, do *Lincoln Institute* e *Brooking Institution* (KEARES, 2013 e BAHN et al., 2013). Segundo, o relatório do BM (2015a) voltado a aprovação do EM com título a “Governança Metropolitana no Brasil: Subsídios para a construção de uma Agenda e de uma Estratégia”.

conflito”, apresenta o universo do debate institucional a respeito da governança no momento de aprovação do PL 3.460/04. Neste material publicado com apoio financeiro e institucional do Observatório das Metrôpoles, o horizonte prático repousava na síntese sobre “questões e indagações que orientam a /.../ reflexão neste trabalho de pesquisa comparativa empreendido pelo conjunto de pesquisadores e suas respectivas instituições” (RIBEIRO, 2004a, p. 18) imbricadas no mesmo projeto. Debate pautado na produção voltada à coesão social e à promoção de um consenso político-ideológico de acerto teórico, institucional e conceitual que tinha como “ponto de partida /.../ avaliar os possíveis impactos das transformações econômicas em curso sobre a estrutura socioespacial das metrópoles brasileiras e sobre sua capacidade de controlar sua historicidade” (ibid., p. 18) o que sustentaria a governança como projeto institucional e estímulo à frentes deste debate sobre do papel do Estado neste horizonte.

Assim, Ribeiro (2004b) evidencia a posição social-liberal e saída pelos rearranjos institucionais a partir da oposição entre a “velha economia” em crise e a

nova economia de aglomeração da fase pós-fordista, entre os quais se destacam os relacionados aos meios sociais germinadores da inovação, da confiança e da cooperação. A redução dos custos da distância e as externalidades pecuniárias contam hoje menos do que a densificação das relações sociais, intelectuais e culturais, fazendo com que os elementos promotores da coesão social das metrópoles, no seu sentido amplo, passam a ser a condição da eficácia dos processos econômicos (RIBEIRO, 2004a, p. 10).

Ou seja, há o reconhecimento de uma mudança estrutura na economia, porém, o centro da *nova economia* seria a densidade das relações sociais, supondo uma coesão social nas metrópoles, o que ganharia a eficácia econômica, independentemente das contradições inerentes a esse processo. Nesta acepção, as contradições sociais teriam sido superadas, uma vez que representavam os velhos paradigmas, abrindo caminho para a correção dos excessos ao liberalismo que desenfreado repousaria no consenso sobre o desenvolvimento baseado em fatores tidos como sociais, culturais e intelectuais como parte do denominado capital social e humano sendo a natureza deste capital o inverso da objetividade do capital como relação social, i.e. o capital social e humano, como novo paradigma, seria o promotor de um *desenvolvimento abstrato* e de uma *coesão social* que apaziguariam os antagonismos de todas as esferas sociais.

Desse modo, as *natureza da nova economia urbana e territorial* estaria nas articulações “unificadas via mercado ou arranjos institucionais e políticos que aglutinem mercado, Estado e sociedade” (RIBEIRO, 2004b, p. 21) justificando a formalização da governança como arranjo institucional para a coesão social, uma vez que “mercado e ‘governança’, para usar o vocabulário /.../ corrente do meio acadêmico e técnico, são as vias pelas quais as grandes cidades podem ter um destino que as tire da rota da barbárie” (ibid., p. 21). Simultâneo à

aceitação acrítica da *linguagem corrente*, do fatalismo da *rota da barbárie* e, com ela da crise, há a subsunção intelectual a um suposto *novo paradigma* de progresso expresso na inexistência de caminhos alternativos às grandes cidades e metrópoles, somente a adaptação ao mercado articulada pela governança institucional e/ou institucionalizável.

O objetivo político último de tal projeto é a *coesão social* em oposição a abstrata fragmentação institucional e ao conflito que se configuraria pelo *sincretismo social-liberal* entre Estado, mercado e sociedade civil e, na concepção de *governança metropolitana*, entendida por Ribeiro (2004a) como cooperação “sincrética”, efetivar-se-ia pela

adoção de uma política de desenvolvimento no plano metropolitano baseada no concertamento e negociações entre setor público e sociedade e entre os diversos âmbitos governamentais, na mobilização dos recursos locais e na criação das condições necessárias à superação do ajuste defensivo, como recomenda a literatura internacional (RIBEIRO, 2004a, p. 12).

O mais curioso é que o “concertamento das negociações” teriam superado os “ajustes defensivos”, mas não nega a versão já internalizada de *ajustes* e estratégias inerentes a tais medidas, como, por exemplo, a ampliação da produtividade, da concorrência e da competição entre metrópoles e de diferentes dimensões do espaço urbano e do crescimento da renda do capital como fatores últimos de desenvolvimento¹⁹⁰. A versão dos *ajustes* “não defensivos” de Ribeiro (2004a e b) corresponde a um tipo de *ajuste ofensivo* e com maior potencial de adaptação à “nova economia” tida como não fordista ou sem contradições e oposições de classe, com formas supostamente democráticas de trabalho ausentes de exploração, com horizonte institucional plasmado na democracia liberal que preza pela: negociação, responsabilidade, sustentabilidade, transparência e compromisso com o mercado.

Em outras palavras, Ribeiro (2004b), embora esboce alguma crítica ao *ajuste* neoliberal “recomendado” pela “literatura internacional” formulada pelo BM e outras agências internacionais, conduz os debates no interior de seus limites conceituais de visão de mundo que esboçam certas práxis política, científica, metodológica e, enfim, ideológica.

¹⁹⁰ Ribeiro (2004a) é explícito neste sentido quando afirma que a governança e a governabilidade das metrópoles “resultam diretamente das dificuldades de conceber um projeto de desenvolvimento apto a responder aos simultâneos imperativos da competitividade e da coesão nacional. As nossas metrópoles, seu tamanho, suas desigualdades, suas favelas e periferias, sua violência, são consequências necessárias da histórica disjunção entre economia, sociedade e território, que caracteriza a nossa expansão periférica na economia-mundo capitalista” (RIBEIRO, 2004a, p. 13). A subsunção de todas as esferas sociais aos fatores de competitividade e de crescimento levariam a superação desses problemas, e a busca pela inversão do “quadro de fragmentação institucional [que] também resulta da inexistência de políticas federais de incentivos seletivos à cooperação metropolitana” (ibid., p. 13) e a tida governança. Outro ponto importante da interpretação de Ribeiro (2004a e b) e sua subsunção aos *novos paradigmas* social-liberais e neoliberais vem a ser a constante oposição entre sociedade e mercado, fetichizando o último em detrimento do primeiro, a ponto de declarar que a “competitividade das cidades não depende apenas das forças do mercado, mas também das forças da sociedade” (ibid., 2004b, p. 21), como se o mercado não fosse resultado das relações de produção e, pior, enfatizando a cooperação e o voluntarismo como forças da sociedade que devem se submeter ao mercado, justificando os ganhos do capital com o trabalho alheio que pode ser explorado de modo não remunerado e, portanto, elevando os níveis de produtividade, mas destinando seus lucros ao setor privado.

Na esteira da absorção dos termos e prognósticos sociais-liberais e neoliberais, na mesma obra e como forma de corroborar com a formulação da governança no *acerto teórico-ideológico* e representando o IPEA, a então técnica de planejamento e pesquisa e coordenadora geral de políticas urbanas da instituição e responsável pela assessoria técnica de projetos urbanos do órgão de planejamento em parceria com o BID e o BM, Diana Meirelles da Motta (2004), enfatiza a posição tomada pelo órgão de pesquisa em sintonia com o *arranjo institucional* voltado para o urbano e em virtude da correção política dos efeitos deletérios da crise nesses espaços, mostrando a transposição dos termos e concepções que amparam a *governança* para o debate metropolitano no Brasil. Neste sentido relata a técnica que o

quadro atual retrata um grande número de pessoas que vivem precariamente e em desacordo com as normas urbanísticas vigentes; cidades pouco competitivas para traír novos investimentos; e planejamento e gestão urbana inadequados ou inexistentes. A isso acrescenta-se a reduzida disponibilidade financeira e a inadequação dos instrumentos e financiamento para enfrentar a demanda habitacional, de saneamento e de transporte. Esse quadro impõe grandes desafios ao desenvolvimento urbano, seja para atender às demandas sociais, seja para aumentar a produtividade das cidades e fortalecer o planejamento e a gestão urbana (MOTTA, 2004, p. 148).

Cabe destacar aqui a transposição teórica e a pluralidade dos termos para tratar da problemática metropolita, antes de mostrar os desdobramentos institucionais da permeabilidade de tais formulações no caso específico do IPEA. Os problemas urbanos são tratados exclusivamente na esfera das *normas urbanísticas vigentes* e da *competitividade* pela *atração de investimentos*. Nesta acepção, a ausência de parâmetros, normas e arranjos *administrativos* públicos e privadas seria um entrave à produtividade urbano o que levaria à precariedade de vida nas metrópoles, sendo complementar a tais fatores a *disponibilidade financeira* e a *inadequação* dos *instrumentos urbanísticos* para resolverem os problemas habitacionais, de saneamento e transporte, todos eles como unidade de custo e gastos que devem ser potencialmente rentáveis na esfera da administração privada.

A caracterização ou o *diagnóstico* sobre os problemas urbanos não associa o crescimento das manchas urbanas e sua correlação com o processo econômico que a originou em consonância com a particular situação social, material e política que amplia a segregação nas metrópoles, apresentando antes do problema a solução¹⁹¹. Na acepção em que a realidade

¹⁹¹ Nas perspectivas dos autores que participam da publicação do livro de Ribeiro (2004), há oscilação a respeito da crise econômica e sua resolução em termos urbanos. Porém, há um elemento comum a economia espacial, a saber: deve-se sempre escolher as resoluções para as contradições da economia regida pelo capital na intensificação das determinações do próprio capital, sendo esses os aspectos mais certos da escolha de padrões urbanísticos de desenvolvimento em oposição a parca competitividade e aos fatores inibidores da *economia de aglomeração*. Em suma, segundo Ribeiro (2004b), buscam-se os “meios sociais germinadores da inovação, da confiança e da cooperação [...] bem como] a densificação das relações sociais, intelectuais e culturais, fazendo com que os elementos promotores da coesão social das metrópoles, no seu sentido amplo, passem a ser a condição da eficácia dos processos econômicos” (RIBEIRO, 2004b, p. 10). Mudam-se os termos, mas não o seu conteúdo, ou seja, enfatiza-se repetidamente as saídas pelo mercado das crises promovidas pelo mesmo.

das metrópoles é tratada pelo binômio governabilidade x desgoverno, os *arranjos institucional e jurídico* tornam-se idênticos a resolução dos problemas pois, através deles, haveria o aumento da produtividade urbana.

Como vimos, a *produtividade urbana* como resolução para os problemas das metrópoles corresponde à *perspectiva de mundo* do *pluralismo conceitual* hoje dominante e originado nos marcos das agências internacionais. Mas, tal perspectiva também indica uma redundância ideológica da qual a *produtividade urbana* seria o componente principal da resolução pelo mercado das crises econômicas geradas pelo próprio mercado.

A tautologia da *produtividade urbana* circunscrita nos seus próprios componentes como resolução de si mesma, como descreve Davis (2006), está amparada em outros termos neoliberais de ampla difusão das agências internacionais e que supostamente *corrigiriam* os *excessos do mercado*, tais como o *empreendedorismo* em suas mais variadas vertentes (urbano, local, territorial) enquanto expediente oposto ao desemprego e, nesta perspectiva, proposição afirmativa do *mercado informal* como resolução criativa (sic!) da iniciativa privada e do *empoderamento* de grupos sociais excluídos e que poderiam ser incorporados à esfera do consumo. No âmbito ideológico que vigora nos termos da *produtividade* e da *governança* reproduz-se o velho dogma de que o crescimento econômico equilibrado e regido pela lucratividade levariam à redistribuição de seus ganhos mediados pela esfera do Estado.

Essa resolução não se situa apenas na posição da pesquisadora e técnica do IPEA, mas ao *compromisso de valor* que as formulações baseadas na *governança metropolitana* expressam na dinâmica da divisão do trabalho da qual a própria instituição busca inserção. Ainda nestes termos, os documentos oficiais do IPEA e a elaboração teórico-metodológica baseados nas concepções acima destacadas proliferam à esfera das tomadas de posição dos que sustentam, direta ou indiretamente, os *compromissos de valor* da instituição.

A trajetória da institucionalização do EM reforça esses processos e também corresponde ao amadurecimento em escala nacional do projeto inerente a *governança metropolitana* e sua permeabilidade em diferentes frentes e instituições.

Nos documentos do IPEA (2013a, b e c e 2014a e b) consultados nessa pesquisa e que tratam das metrópoles e das formas de gestão do espaço urbano no período de gestação do EM, por exemplo, revelam a abrangência dos mesmos termos apresentados por Ribeiro (2004a, b e c) e Motta (2004) e a adaptação dos mesmo às condições de sua época em consonância ao contexto político e em tom de continuidade de um projeto iniciado alhures e ainda tido como incompleto ou que precisa de complementações, sobretudo ao tomar a governança como

rearranjo institucional administrativo que responde a crise urbana e econômica em marcha¹⁹².

Nas vésperas da institucionalização do EM um balanço da estratégia tomada pelo IPEA pode ser verificada em sua reposta ao fenômeno da metropolização brasileira estando mais ou menos sistematizada no artigo do então técnico de planejamento e pesquisa da instituição, Marco Aurélio Costa (IPEA, 2013a). Segundo o artigo citado, os limites da *governança* encontravam-se nos esteios da ausência de administração das metrópoles por parte das instituições e órgãos públicos ou de sua institucionalização nos *marcos regulatórios*, exceto por “alguns poucos arranjos institucionais, ainda incipientes ou insatisfatórios, que, na prática, ou não dão conta de realizar a gestão metropolitana ou dão conta de elementos parciais desta gestão” (IPEA, 2013a, p. 324).

Os incipientes *arranjos institucionais* estariam assegurados pelos instrumentos urbanísticos já estabelecidos e as resoluções encontradas no âmbito dos limites da ação do Estado e sob as *regras do jogo* econômico. Nestes termos, os danos sociais vividos nas metrópoles seriam tratados a partir do “desenho institucional [que] responda aos anseios, estratégias e objetivos de uma política de ordenamento territorial e/ou à gestão integrada de desafios compartilhados” (ibid., p. 323) que integrasse mercado e sociedade civil aos órgãos do Estado para promover a adaptação dos espaços urbanos estratégicos que pudessem redefinir a sua posição na divisão internacional do trabalho no país através da atração do capital excedente ao encontrarem uma *nova vocação* regional para ampliar os rendimentos urbanos, o que corresponderia a uma mais sofisticada definição de *produtividade urbana*. Tal redefinição foi traduzida por Costa (IPEA, 2013a), em referência a Brenner (2010a e b e 2013), às vantagens de aglomeração que seriam administradas de acordo com uma lógica de unidade de custo, i.e., uma atualização ou continuidade da promoção do desenvolvimento através da produtividade urbana. O debate acerca da vocação regional se aproxima das perspectivas institucional e constitucionalista da sociedade pela qual os conflitos e os problemas sociais seriam resolvidos através de contratos e consensos via Estado e/ou institucionalização dos componentes que contêm potencial de tensão, ou seja, é resolvido o que for institucionalizável. Daí a afirmação

¹⁹² A proximidade com os documentos produzidos por agências internacionais não se encontra somente nos termos e formulações amparados em determinado conjunto de ideologias liberais, mas em algum nível ao padrão estético, estilístico, metodológico e formal desses documentos. A título de exemplo, nos documentos do IPEA há certo distanciamento entre a posição da instituição e de seus técnicos, tal como nos documentos da OCDE, da ONU, do FMI, do BM e do BID. É possível verificar nas advertências iniciais a respeito do documento a inscrição de responsabilidade (jurídica) dos consultores, técnicos e acadêmicos contratados para a produção dos relatórios, pareceres técnicos, e balanços de empréstimos e políticas setoriais. Abordagem que recria o fetiche de neutralidade institucional e, ao mesmo tempo, a fantasmagoria a respeito das próprias instituições como se elas não resultassem, em última instância, da ação dos próprios homens e estivessem destituídas, pelo menos do ponto de vista jurídico e administrativo, de responsabilidade sobre as consequências de suas práticas. O *fetiche de neutralidade técnica* e a *fantasmagoria* que torna a instituição um ser ou ente movente de si mesmo, independente das práticas sociais da qual seus intelectuais estão envoltos, é um dos componentes da formulação metodológica presente na reafirmação de seus termos subsumidos às relações sociais de produção alienantes e estranhadas.

recorrente de que a ausência de instâncias administrativas ou de gestão das metrópoles condiciona a crise econômica. O *arranjo institucional federativo* que seria promovido pela *governança metropolitana* como equilíbrio social e manutenção das vicissitudes do mercado cumpriria essa missão. A posição de Costa (2013) reflete a leitura dominante do próprio IPEA a respeito da temática urbana e social brasileira que reduz as metrópoles a

territórios que concentram graves problemas sociais, que refletem dificuldades de provisão de serviços de interesse comum aos cidadãos. Esta precariedade é potencializada, em certa medida, pela extensão do tecido urbano, pela multiplicidade de demandas públicas e pela inadequada delimitação territorial administrativa. Isto é, não há coincidência entre o território funcional metropolitano, que é estendido a diversos municípios, e o território institucional, que se refere às delimitações administrativas. Vale ressaltar este caráter intrínseco ao fenômeno metropolitano: a incompatibilidade entre o território interdependente da atividade econômica, social e política e sua governança institucional oficial” (IPEA, 2013c, p. 7)

Em outras palavras, o urbano ao invés de produto, condição e meio da reprodução social e das contradições históricas enfrentadas pelos homens em diversas escalas de projeção dos complexos envolvidos com a existência material da sociedade, é reduzido à problemas de “provisão de serviços de interesse comum aos cidadãos”, novamente destituídos de suas relações e classes sociais. Essa leitura social-liberal de mundo ou da justiça espacial, caracteriza em si a crise econômica do ponto de vista jurídico-administrativo como álibi político de atuação institucional, e a resolução da “multiplicidade de demandas públicas” estaria na “delimitação territorial e administrativa” para, a partir da *governança institucional oficial*, criar uma compatibilidade entre “atividade econômica, social e política”, independente do caráter estrutural da reprodução social.

Na visão de Costa (2013, p. 324-327) os problemas metropolitanos seriam resolvidos sob os termos da governança, através do novo arranjo institucional que regeria o espaço urbano disperso das metrópoles. Por outro lado, fortaleceria os ganhos derivados da aglomeração metropolitana. A concepção de *governança metropolitana* em Costa (2013) incorpora os estudos comparativos promovidos pelo IPEA para identificar as experiências nacionais e internacionais dos diferentes modelos de gestão dos territórios e as institucionalizações correlatas, tanto presentes nas propostas da OCDE para os países centrais como nos documentos do BID e do BM com relatos de experiências de “boas práticas” dos países periféricos (IPEA, 2013a, b e c e 2014a e b)¹⁹³. Em linhas gerais, são mantidos os mesmos preceitos e prognósticos

¹⁹³ Entre os documentos do IPEA que tratam da gestão das metrópoles encontra-se o caderno intitulado “Experiências de governança metropolitana internacional” (IPEA 2013b e c) que tomam como principal referência os países da OCDE. Os técnicos responsáveis pelo caderno são conhecidos por seus trabalhos voltados à noção de governança (desde a formação acadêmica), estudos ligados à defesa das ciências sociais aplicadas e a vínculos de consultoria e coordenação de projetos com agências internacionais. Os pesquisadores e autores deste trabalho são: Karla França (geógrafa) e Bernardo Alvez Furtado (arquiteto), a primeira, atua no Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Nacional (PNPD) ligado à Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea e, o segundo, é o diretor adjunto da Dirur.

das agências internacionais, a saber: (1) a definição *a priori* de uma crise que marca a vida social em diferentes contornos, incluindo a vida das metrópoles e sua “territorialidade”, o que *justifica* a identificação de elementos, serviços públicos e problemas comuns no interior da sociedade civil; (2) *termos* com algumas contribuições complementares à governança metropolitana, todos plurais em suas naturezas ideológicas e políticas, variando com a adaptabilidade da teoria política social-liberal; (3) *horizontes práticos* para promover os novos *arranjos institucionais* em bases regionais ou metropolitanas com *vocações* de desenvolvimento do padrão *cultural local* que potencializa negócios, amplia-se a noção fantasmagórica de *capital social*; (4) *princípios teóricos* pautados na política como campo adaptável aos aspectos históricos reguladores da vida social, funcionalmente voltados à administração da sociedade civil, e tendo como prática principal a correção da economia na qualidade de mecanismo de mercado apartado dos demais complexos da reprodução social e com princípios naturais ou universais de regulação que podem ser equilibrados com *ajustes* específicos¹⁹⁴. Os preceitos e prognósticos apresentados por Costa (2013) e presentes nos documentos do IPEA (2013a, b e c e 2014) foram difundidos por outros intelectuais e acadêmicos de instituições tidas como de “primeira linha” pelas agências internacionais e que tinham grande permeabilidade em órgãos do Estado e seus funcionários, como por exemplo, do Observatório das Metrópoles, de diferentes universidades, do BM, etc.

No mesmo contexto e no calor do debate da institucionalização das metrópoles, em 2010, a arquiteta Fernanda Magalhães (2010), vinculada e a serviço do BID, organizou e promoveu o livro “Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades”, conduzindo a abordagem conceitual das metrópoles e incorporando ao tema da governança outras concepções como as de pacto social, interfederativo e metropolitano, contrato, densidade e capital social e humano, hierarquia, adaptação. Além desses termos, o ponto de partida para resolução dos problemas metropolitanos estaria no *novo institucionalismo* traduzido pela governança metropolitana, tal como vimos nos termos do novo *arranjo institucional*. Para que estes preceitos teórico-ideológicos subordinassem a realidade analisada, um formalismo conceitual fez-se necessário. O movimento das categorias reveladoras dos limites da acumulação e reprodução econômica capitalista e seus resultados mediados social, histórica e geograficamente como classes, lutas e antagonismos sociais, contradições,

¹⁹⁴ A objetivação de princípios teóricos autoevidentes de tomadas de decisão que privilegiam o mercado é intensificado desde os anos 1970. Como percebeu Mészáros (1987), na gênese deste processo, ao tratar da justificativa de intervenções que se pautam no crescimento econômico capitalista, a ideologia dominante e tautológica de experiências revigoradas de intervenções políticas via acumulação baseia-se no “critério de ‘praticabilidade’, como ‘medida da seriedade’ da crítica social, [e assim] omitem hipocritamente o fato de que sua medida real é o modo de produção capitalista, em cujos termos a praticabilidade de todos os programas de ação deve ser avaliada” (MÉSZÁROS, 1987, p. 67).

segregação (social, socioespacial, de classe, de gênero, racial, etc.), acumulação, taxas de lucro, relações de emprego e salário, valor e preços da força de trabalho, desenvolvimento desigual, exploração, opressão, entre outros, são substituídos por sociedade civil, ação coletiva, cooperação (institucional ou vinculada a sociedade civil), frustração de expectativas, conflitos e mazelas, tensão e fragmentação, coesão, contrato social, desenvolvimento econômico e empoderamento, todos essas concepções fortemente vinculadas com a perspectiva ideológica econômica vulgar que identifica o crescimento e a produtividade como desenvolvimento, todos eles levando ao saldo positivo da sociabilidade do capital e/ou de sua humanização.

Dos vários autores do livro financiado pelo BID e organizado por Magalhães, aquele que melhor expressa a perspectiva institucional é André Urani (2010) cuja atuação como presidente do IETS foi um dos braços mais ativos do social-liberalismo brasileiro¹⁹⁵.

Vê-se no texto do economista, o já esgotado discurso de adaptação que como forma para “aproveitar as novas oportunidades que surgem no mundo globalizado, [ênfatisa que] é preciso que as metrópoles sejam repensadas” (URANI, 2010, p. 125). As supostamente novas oportunidades, corresponderiam a reestruturação institucional que substituiriam dos “marcos regulatórios” anteriores tidos como inadequados, pois estariam associados as

infraestruturas e suas instituições [que] tornaram-se obsoletas, seus subúrbios [que] se transformaram em cemitérios industriais e a informalidade (em suas diversas facetas), que era tida como um fenômeno transitório, tornou-se estrutural e se generalizou. A perda da mobilidade social e a consequente frustração de expectativas, associadas à manutenção de uma desigualdade extraordinariamente elevada das condições de vida de seus moradores, esgarçou o contrato social, marginalizando estruturalmente uma grande fatia da população e tencionando a vida cotidiana de pobres e ricos (ibid., p. 123).

Em contexto destituído de particularidade sociohistórica da qual a formação dos “cemitérios industriais e a informalidade” não são analisados de acordo com sua dimensão regional e a desigualdade destes fenômenos em território nacional, as formas de inserção do país e suas diferentes fronteiras de expansão econômica na divisão internacional do trabalho, o que envolveria uma leitura mais apurada das características das econômicas contemporâneas. A perspectiva social-liberal, em busca da pretensa justiça espacial e atracada nos portos da economia marginalista e vulgar, emerge na posição de Urani em reduzir a crise econômica à crise institucional (ou à ausência de institucionalidade) como fatores condicionantes dos elementos universais de transformações do capitalismo que seria positivado pela globalização.

Segundo Urani (2010), independente de sua inserção na divisão internacional e regional do trabalho, faltaria as metrópoles brasileiras encontrarem a sua “vocação” sendo a estratégia

¹⁹⁵ Segundo Castelo (2013), o IETS “funciona como um polo aglutinador desses intelectuais tradicionais, pois todos participam de suas atividades como pesquisadores e/ou membros do Conselho e Administração” (CASTELO, 2013, p. 345).

desafio de revocar /.../ para o mundo globalizado do século XXI. Trata-se de, simultaneamente, identificar e potencializar essas novas vocações – para que elas se tornem alavancas efetivas da promoção de oportunidades e de qualidade de vida no futuro – e de encontrar soluções para as mazelas econômicas, urbanísticas, ambientais e sociais que se acumularam nas últimas décadas (URANI, 2010, p. 123).

O propulsor desta vocação, nas palavras do economista estaria no

erguimento de um arcabouço institucional que seja capaz de gerar e gerir, num ambiente democrático e descentralizado, estratégias de desenvolvimento de longo prazo. Arcabouços estes que, a exemplo do que já ocorre em várias partes do mundo, terão de contemplar a participação do setor privado – não somente como executores das políticas desenhadas pelos poderes públicos, mas como participantes efetivos em todas as etapas dos processos a serem engendrados” (ibid., p. 125).

A vocação é tema recorrente do social-liberalismo e do planejamento urbano no Brasil desde os anos 1990, e está associada a defesa da gestão das crises nas escalas e dimensões urbana, metropolitana, regional e local, como se as múltiplas causas de sua razão estivessem presas apenas a essas dimensões e escalas.

São identificadas atividades, características e tendências em localidades e territórios específicos, tais como: determinada peculiaridade ambiental, atividades culturais, certo aspecto cooperativo (e alienado) do trabalho, a dimensão histórica de determinado grupo social que, poderiam ser impulsionadas com a maior integração do mercado (por exemplo, através do turismo). Essas características deveriam se adaptar aos novos (hoje já velhos) “paradigmas” abstratos de desenvolvimento como plataforma de enquadramento político da globalização e que seriam mensurados e administrados por institucionalidades ligadas ao Estado e à sociedade civil, principalmente por ONGs, todas elas tidas como liberais, democráticas, descentralizadas e subsumidas as “regras do jogo”. A estruturação ideológica de Urani (2010), tal qual expressa pelo autor, resulta de adaptações da teoria dos jogos associada a administração de empresas e sua aplicabilidade na sociologia e na economia urbana.

A vocação seria um propulsor “natural” da economia gerido por um *arranjo institucional* de governança metropolitana que levaria a “evolução das concepções de desenvolvimento” (ibid., p. 126), para tanto se mantêm intacta a estrutura do mercado para alterar o “papel do governo na economia, [o] redesenho do espaço público, [a] base informacional e suas implicações sobre a maneira de fazer políticas públicas /.../ para as recomendações de reformas institucionais e de políticas” (ibid., p. 126), de preferência aquelas de caráter liberalizante e sob orientação das agências internacionais. O fetiche encontra-se na economia que é vista como algo dado, universal, imutável ou, na melhor expressão, natural ou não-social, enquanto a política seria o único campo de alteração da vida social.

Conforme salienta Ferrari (2012a), no caso brasileiro desde os anos 1980, sob a rubrica

da vocação e dos “paradigmas” da globalização e da nova economia, tecidos urbanos inteiros e territórios econômicos vinculados a determinadas cadeias de produção foram submetidas as reestruturações do capital sem contrapartida às classes trabalhadoras. Sindicatos trabalhistas e organizações políticas seguiram a orientação ideológica da vocação liberal como solução “moderna” ou adaptação ao desemprego e aos efeitos deletérios da terceirização e hiperespecialização produtiva. O mantra sagrado ofertado pela aceitação passiva das reestruturações, incluindo aquelas de cunho político-institucional, foi o do “novo paradigma” de empreendedorismo urbano, ambiental, social entre outros adjetivos que dilatam o fetiche de resolução do desemprego, e pela parceria e participação do setor privado nos assuntos do Estado e na oferta de serviços tidos como coletivos, ambos parâmetros da denominada *new economy*¹⁹⁶.

Do ponto de vista da administração pública, a carência de recursos fiscais e a política de austeridade implicou no redesenho institucional dos municípios e dos governos estaduais que passaram a competir por receitas e impostos em diversas escalas, como vimos no primeiro capítulo resultantes das reestruturações produtivas e das reformas fiscais como tema federativo colocado em pauta desde a Constituição de 1988. Esse tema foi reciclado no início dos anos 2000 com a saraivada de dogmas introduzidos na gestão pública pelas agências internacionais desde a década anterior. Um dos aspectos visados por tal perspectiva era a promoção de arranjos produtivos regionalmente controlados e associados ao capital multi e transnacional que buscam por condições políticas e socioespaciais adequadas à extração e distribuição de mais-valia em amplos territórios econômicos, isso em meio a deterioração e desconcentração da indústria tradicional interna e a variação das fronteiras de expansão da acumulação o que reorganizou a economia brasileira na divisão internacional do trabalho, das condições salariais e trabalhistas, e igualmente levou à pauperização das relações de trabalho e da acentuação da tendência ascendente ao desemprego estrutural, entre tantas outras consequências da ofensiva do capital sobre o trabalho em escala planetária, incluindo a totalidade da vida social brasileira.

Outra publicação que ganhou destaque ao tratar do tema das metrópoles, em 2010, foi o livro “Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas”, organizado pelo professor da UFABC e técnico da área de planejamento, Jeröen Klink, e patrocinado pelo governo federal junto à Caixa Econômica Federal. O livro conta com especialistas do planejamento que estavam presentes nas audiências públicas de formulação da lei que originou o EM; arquitetos, cientistas políticos e sociais, economistas e urbanistas que atuam em diversas

¹⁹⁶ O termo *new economy* foi criado nas escolas estadunidenses de economia e administração, podendo ser identificado como tema comum as universidades de *Harvard*, *Columbia* e *Stanford* e em revistas e jornais acadêmicos como a *Business Week*. Para esse tema ver: Cardoso, 2017 e Chesnais, 1996 e 2003.

escalas de gestão territorial em parceria com o poder público e com agências internacionais e/ou são docentes de instituições públicas e privadas (nacionais e internacionais); membros do CAF durante a gestão de Dilma Rousseff ou ex-secretários e membros das gestões municipais petistas; e autores que participaram da edição do trabalho organizado por Magalhães (2010)¹⁹⁷. Todos eles partilhavam de uma visão comum de matriz ideológica social-liberal e de justiça espacial, compartilhavam também das mesmas premissas a respeito da temática da governança, com metodologias e resoluções similares de avaliação de problemas urbanos das metrópoles brasileiras a partir das lentes da institucionalidade e concepção de Estado destituída de contradições e de suas condições materiais de existência.

Entre os autores da publicação do livro “Governança das Metrópoles”, um dos intelectuais com maior envergadura teórica e refinamento político a respeito da temática abordada é J. Klink (2009, 2010a, b e c, 2013 e 2018)¹⁹⁸. Para além dos artigos deste livro, seu artigos e reflexões sobre as metrópoles e a necessidade de um “rearranjo institucional” ganharam destaque nacional e internacional, devido igualmente à sua atuação como técnico e representante do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e professor da UFABC nos Programas de Graduação e Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território e sua participação em congressos, encontros e consultoria para diferentes entidades e agências de fomento à pesquisa nessa área do conhecimento¹⁹⁹.

Na abertura da obra organizada pelo intelectual e acadêmico dedicada ao planejamento metropolitano como resposta as crises econômica e urbana, o destaque central da governança metropolitana estaria na perspectiva ideológica e política dos

organismos de fomento [que] se conscientizaram acerca do fato de que as formas tradicionais de organizar operações com as metrópoles eram insuficientes para lidar com as ‘geografias variáveis’, os diversos atores públicos e privados e as múltiplas escalas que influem sobre o território metropolitano (KLINK, 2010a, p. 7).

A partir desta afirmação, destaca-se a participação do planejamento na elaboração de

¹⁹⁷ Entre os autores dos livros organizados por Klink (2010a e b) e Magalhães (2010), são os mesmos: Jeröen J. Klink, Fernando Luiz Abrucio, Hironobu Sano, Cristina Toth Sydow, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Paula Ravanelli Losada. De todos os aurores citados, somente Cristina Toth Sydow e Paula Ravanelli Losada não são docentes em universidades, porém ambas atuam na gestão pública. Os demais além de atuar em universidades, estão associados a programas de graduação e pós-graduação em gestão, administração e planejamento estatal, público, urbano e territorial: Fernando Abrucio é professor da FGV-SP, Hironobu Sano da UFRN, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro da UFRJ. Como vimos, há atuação profissional dos tributários da ideologia social-liberal em universidades federais, na PUC (SP e RJ) e na FGV (SP e RJ).

¹⁹⁸ O intelectual atuou como técnico, militante e profissional dos governos petistas sendo secretário de desenvolvimento e ação regional da PMSA durante a gestão de Celso Daniel (PT – 1997-2002) e diretor suplente na Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, tendo participação direta nas gestões municipais e em assuntos estratégicos ligados ao CIGABC e larga produção acadêmica sobre a atuação do governo federal, dando destaque e atenção às políticas urbanas, à legislação dos consórcios municipais e intermunicipais, aos instrumentos do EC, às políticas urbanas dos governos de Lula e Dilma Rousseff, e à articulação entre “agências de fomento” e diferentes escalas de atuação do poder estatal.

¹⁹⁹ Para maiores detalhes da perspectiva de governança num balanço histórico, institucional e ideológico elaborada por Klink ver a entrevista no Anexo I. Não exporemos pormenorizadamente os elementos ali presentes por se tratarem de reflexões não acabadas, porém as sínteses de tal proposição ideológica aparecem no decorrer deste texto.

relatórios técnicos e documentos científicos intimamente ligados à perspectiva supostamente “consciente” das agências de fomento nacionais e internacionais. Quando da aprovação do EM, Klink foi um dos técnicos responsáveis pela produção do relatório do BM que comemorava o *arranjo institucional* promovido pelo novo estatuto no já citado livro “Governança metropolitana no Brasil” (BM, 2015a)²⁰⁰. Tal como no relatório e em outros trabalhos, Klink (2009, 2010a, b e c, 2013 e 2018), ressalta repetidas vezes a importância do consenso ideológico sobre a gestão metropolitana como plataforma da coerência territorial e social necessária para superar os limites das “geografias variáveis” e criar um *arranjo institucional* ou *regime econômico territorial* compatível com os “paradigmas da globalização”, com reformas do Estado em diferentes níveis, tal como proposto pelas agências internacionais e internalizado na formulação e efetivação do EM e em seus tópicos que tratam da governança interfederativa.

Além da articulação política, ideológica e institucional, Klink também foi responsável pela elaboração de um modelo de governança que pudesse ser aplicado em diferentes situações ou “geografias variáveis”. O modelo de governança resultaria, segundo Klink (2010a, b e c), no aperfeiçoamento de “um processo concreto de negociação de conflitos e de aprendizagem social entre atores públicos e privados envolvidos em projetos e programas de planejamento e gestão do território” (KLINK, 2010c, p. 101) contribuindo para a solução consensual e pactuada dos problemas do desenvolvimento das unidades territoriais regionais ou metropolitanas, sendo inúmeros os exemplos de retomadas das experiências de “boa governança” ao redor do mundo como saída possível das crises, tais como o da

Europa [que], entre outras razões, em função da ampliação do papel das cidades e regiões no processo de unificação do mercado comum; nos EUA, por conta de movimentos como o chamado *novo regionalismo*, objetivando estabelecer maior articulação entre as áreas centrais e os subúrbios na metrópole; no Canadá, onde, em várias regiões, encontramos um cenário de *turbulência institucional*, marcado por fusões forçadas polêmicas das cidades-satélites às metrópoles, como Toronto e Montreal, e, por fim, também nos países emergentes como a África do Sul e a Turquia, a agenda metropolitana é retomada (KLINK, 2010c, p. 99-100).

Abstergidas de todas as contradições reais vivenciadas nessas metrópoles, obliterados os processos de formação históricos do urbano e da metropolização de cada território e naturalizadas as determinações econômicas e políticas que, em última instância, seguiriam uma tendência universalizantes de desenvolvimento, a governança seria o parâmetro comum para a constituição de um *regime territorial* ou *institucional* de *acumulação* potencialmente virtuoso.

²⁰⁰ Sobre esse relatório do BM (2015a) cabe destacar dois pontos. Primeiro, há a revisão técnica e comentários de importantes profissionais que atuam em outras instituições o que homogeneiza a interpretação e análise dos fenômenos urbanos, como a já citada F. Magalhães que atua junto ao BID. Segundo, a necessidade de diagramação, formatação, tradução e aprovação do texto de acordo com os moldes do BM foi organizado conforme a hierarquia administrativa de seus funcionários exigindo a aprovação final do relatório por Paul Kriss, até hoje, especialista sênior de assuntos urbanos do BM.

As causas das crises econômica e política, como plataformas de oportunidades, estariam na fragmentação do poder estatal. Portanto, caberia à esfera federal do governo criar, ao repactuar os seus entes e escalas de poder, “um ambiente de inserção competitiva das suas regiões metropolitanas na economia global” (KLINK, 2010a, p. 11). Isso contribuiria para que as metrópoles cumprissem “papel central de ‘nós’, ou plataformas territoriais de criatividade, talento e inovação no sistema mundial crescentemente interconectado” (ibid., p. 8-9), sendo neste processo as “cidades-globais” polos de competição, protagonistas e empreendedoras, permitindo a evolução do seu entorno através da concentração de atividades de ponta pautada nos “serviços financeiros criativos, produtivos e os da ciência e tecnologia e inovação, na economia globalizada” (ibid., p. 9). Deste modo as metrópoles, homogeneizadas abstratamente, mas concretamente desiguais, resolveriam as diferenças oriundas da formação social específica, das regionalidades das quais estão inseridas e das condições da qual as mesmas se reproduzem na divisão do trabalho.

Na perspectiva de Klink (2010c), do ponto de vista empírico tal evolução estaria em estágio avançado no Brasil, pois durante as presidências de Lula e Dilma, já teriam sido formalizadas, por meio das instâncias jurídicas, as boas experiências de desenvolvimento das metrópoles, tornando a governança uma realidade ainda à ser institucionalizada em função dos

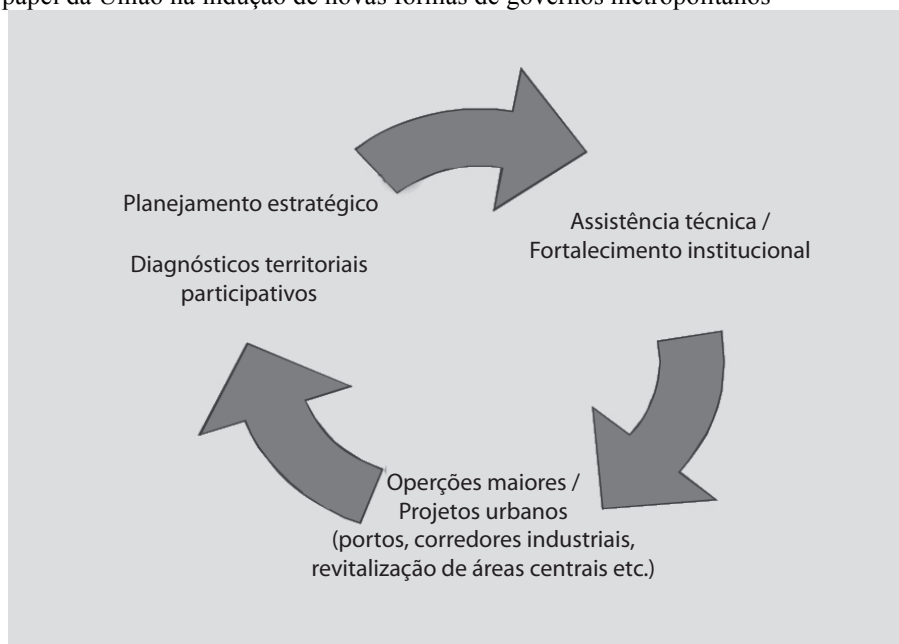
programas com um recorte metropolitano (PAC, Minhas Casa Minha Vida etc.), viabilizando intervenções em prol da melhoria das condições de vida nas metrópoles, sem que estas iniciativas pudessem efetivamente se transformar em âncoras de um pacto em prol da mobilização produtiva e social nos territórios metropolitanos” (KLINK, 2010c, p. 290).

Esse tipo de argumentação é válido para a governança, mas não se sustenta quando analisado o desenvolvimento histórico recente das metrópoles, uma vez que, como vimos no primeiro capítulo, as medidas apontadas além de ampliarem as fronteiras de acumulação e fazerem parte de uma política econômica estruturalmente vinculada aos ganhos do capital ligados à renda, à financeirização e à superexploração da força de trabalho, criaram frentes de segregação de classe, a capitalização de políticas públicas e da produção do espaço urbano por meio de OUC e outros instrumentos jurídicos e urbanísticos. Acresça-se o fato do “recorte metropolitano” fazer parte da inserção periférica e subordinada do país na divisão internacional do trabalho com certo aprofundamento das desigualdades sociais e espaciais, incluindo neste processo a reprodução das contradições nas metrópoles fenomenicamente apreendida pela deterioração de serviços públicos, das leis trabalhistas, das condições salariais, da heterogeneidade de acesso a infraestrutura, entre outros.

Para Klink (2010c) um modelo de governança e governos metropolitanos baseados da

esfera federal, mas não somente nesta esfera, nível ou escala da administração pública, poderiam ser sintetizados como um esquema institucional retroalimentado pelo mercado do qual cada tarefa política incluiria a participação de determinados setores da sociedade, todos submetidos a certa lógica de funcionamento do planejamento estratégico como plataforma corretora das irregularidades das metrópoles, conforme mostra a figura 1²⁰¹.

Figura 1 - O papel da União na indução de novas formas de governos metropolitanos



Fonte: KLINK, 2010c, p. 117.

O modelo destacado tem por princípio a regularidade dos diferentes complexos de reprodução social, incluindo as instituições e a economia que equilibrariam suas forças no interior do modelo com ajustes em suas partes. Assim, os diagnósticos territoriais seriam produzidos voluntária, consensual e gratuitamente pela sociedade civil organizada em diferentes instituições, independente da coloração partidária e de classes, colaborando

²⁰¹ Podemos dizer que tal figura sintetiza graficamente a perspectiva do que Klink (2010c, 2013 e 2017) denomina regimes de acumulação e intervenção do Estado. Partindo de Brenner, Klink (2013) conclui que os regimes de acumulação resultam de projetos determinados pela “organização administrativa interna das políticas públicas territoriais; as estratégias, às intervenções efetivas do Estado – nas múltiplas escalas – na produção do espaço, especialmente mediante programas de investimento e modelos de regulação” (KLINK, 2013, p. 86-7). Segundo Klink, ancorado em Brenner, é possível amalgamar as perspectivas de Henri Lefebvre, David Harvey e os elementos do estruturalismo dos regulacionista franceses para chegar a uma interpretação comum de desenvolvimento e, assim, criar formas de gestão do espaço urbano no sentido de regular, escalar e temporalmente em períodos mais ou menos estáveis, o crescimento econômico com arranjos institucionais que permitissem a atenuação das tensões urbanas. Porém, os nós desta perspectiva encontram-se na convergência entre perspectivas muito distintas que negam os predicados e os pressupostos em relação ao Estado que, por um lado, positiva as atuação do Estado capitalista uma vez que parte da ausência de entendimento das condições da reprodução das relações sociais de produção da qual o Estado atua e faz parte, como nos lembra as obras de Lefebvre (1969, 1976a e b, 2008 e 2013), não como forças reguladoras neutras, mas como componente ativo das contradições postas em marcha pelas relações interdeterminadas entre os campos da política, da administração estatal (executivo, legislativo e judiciário) e da economia, próxima a perspectiva social-desenvolvimentista da qual Klink (2013) pretende criticar. Por outro lado, Brenner (2010a e b e 2013) e Klink (2013), caem em outro problema, a do pluralismo teórico-conceitual da perspectiva liberal e das representações fechadas do estruturalismo, isso ocorre pela convergência de teorias não conciliáveis e pela subsunção da realidade a um agnosticismo que coloca suas crenças nas forças onipotentes e na “presença sobrenatural” do poder estatal. Ver entrevista com Klink no Anexo I.

passivamente com o planejamento estratégico que assumiria lugar predominante entre a assistência técnica vinculada com as instituições públicas e privadas de excelência. Os diagnósticos territoriais promoveriam, através dos mecanismos “controlados” do capital como relação dominante, a produção de infraestrutura material e social convertidas em “operações maiores” ou “projetos urbanos” cristalizados em portos, corredores industriais, revitalizações urbanas, entre outras tantas intervenções de grandes magnitudes e tidas como metropolitanas.

Tais intervenções seriam divididas em setores ou segmentos mensurados e analisados novamente pelos diagnósticos territoriais participativos que realimentariam o circuito ou o modelo institucional. Tais diagnósticos conduziriam à potencial atração de capitais variados e o retorno financeiro dos negócios, todos amparados pelo Estado.

Dois aspectos desta perspectiva saltam aos olhos e precisam ser evidenciados, uma vez que expressam a natureza da governança tal como emerge no EM. São eles: (1) no interior dos diferentes complexos da reprodução tomados como isolados da totalidade social, a ideologia restrita e subordinada a divisão do trabalho substitui o todo pela parte como resolução dos problemas sociais, tal como vimos na projeção do planejamento que, na perspectiva da governança metropolitana, ganha relevância central como se pudesse de fato regular as contradições e as relações sociais de produção em termos políticos sem tocar na legalidade da reprodução econômica e; (2) ainda sob a ideologia dominante liberal, os componentes contraditórios da produção do espaço são substituídos por formulações abstratas de controle, regulação, coesão, consenso e tantas outras concepções que inibem a peculiaridade objetiva dos problemas materiais decorrentes das medidas políticas em conformidade com o desenvolvimento do mercado em termos das metrópoles brasileiras.

Dados esses componentes escamoteadores da crise das metrópoles, a conclusão de Klink (2010 a, b, e c e set./dez., 2018) antes e depois da resolução do EM, estaria na agressividade da liberalização em termos das políticas urbanas em escala federal e na continuidade de financiamento para promover o mercado e induzir, através de consensos variados da sociedade civil e de instituições de primeira linha, “arranjos colaborativos por meio de sua carteira de recursos reembolsáveis e não reembolsáveis, integrando atores, escalas e ações” (KLINK, 2010c, p. 291) tal como presente nos prognósticos das experiências de sucesso e das boas práticas internacionais de todos os tributários ideológicos da formulação da governança.

IV.

O poder da ideologia dominante acerca da corrigibilidade do capital por intermédio das intervenções estatais de longo prazo, como um pacto social reformista decadente (ou trágico), acabou por seduzir até militantes mais radicais e marxistas do campo do urbanismo e do

planejamento, incluindo intelectuais com longa trajetória crítica nas ciências sociais e na práxis política. Um exemplo da aceitação destes termos, temas e abordagens de intervenção na realidade encontra-se também em Ermínia Maricato (2011a, 2012 e 2013). A arquiteta, ao fazer o balanço das políticas urbanas no Brasil, reconhece os limites da atuação política-institucional que parte da agenda comum do “Banco Mundial, passando pelo Banco Itaú e um número incontável de organizações não governamentais” (MARICATO, 2012, p. 89) em criar mecanismos de “participação democrática /.../, envolvendo, de preferência, também os pobres da periferia” (ibid., p. 89). Mas submete o urbanismo, o planejamento e a perspectiva científico-crítica à agenda de um pacto social (e podemos dizer político e interfederativo) homogêneo e unificador de classes, “que deve qualificar o participante e a desconfiança ou vício que cercam a relação com os poderes públicos, em nosso país” (MARICATO, 2013, p. 81) em todo o campo da tradição de debate e da luta pelo urbano, uma vez que o problema das metrópoles estaria em seu “desgoverno”, necessitando de corrigibilidade estatal. O uso do termo não é aleatório, pois remete-se a ideia de construção de um certo tipo específico de “governo”, nos limites da institucionalidade e sem rupturas com a ordem social e econômica.

Neste horizonte teórico-prático e ideológico, medidas como o EM e seus instrumentos urbanísticos antecessores, tal como o EC, corroborariam, com um determinado *dever ser* das políticas metropolitanas e, sob o rótulo da justiça espacial e territorial,

/.../ As metrópoles brasileiras deveriam merecer um programa habitacional e urbano específicos da instância federal em consonância com os governos estaduais, que previsse a criação de uma estrutura institucional, formação de quadros técnicos e investimentos específicos, de modo a atenuar as características das grandes concentrações de pobreza e violência que aí se verificam, em especial nas áreas segregadas, ilegais e degradadas [grifos da autora] (MARICATO, 2013, p. 79).

A arquiteta parte do pressuposto de que a segregação, a desigualdade econômica, a violência sobre as classes subalternas, a pobreza, etc., estão associadas à estrutura institucional como se os nexos presentes entre o complexo da reprodução econômica e os demais fossem de menor importância e resolvidos: (1) pelo campo da definição de investimentos específicos do Estado, com políticas públicas setoriais (de um programa habitacional e urbano) vinculadas predominantemente com a esfera do planejamento, sem a universalização de acesso aos serviços públicos e à promoção de contratendências à valorização do mercado imobiliário; (2) pelo campo da legislação e do *arranjo institucional* adequado à catalisação de investimentos; e (3) pelas fronteiras da institucionalidade, nos campos da “vontade” política (abstrata e ideal) e da distribuição de recursos. Resoluções que supostamente eliminariam conflitos e os qualificaria em interesses universais, sendo relegado a um aspecto secundário os fatores da produção do urbano e da reprodução da vida material dos indivíduos e classes que o produzem.

Partindo de concepções weberianas e de calibre liberal, o Estado *deveria ser* reformado em oposição as “políticas paroquiais e clientelistas exercidas pelos executivos e legislativos, [que] reforça esse localismo que foi incentivado ainda durante os anos 1990” (MARICATO, 2011a, p. 18). Logo, todo o complexo contraditório e objetivo das categorias do campo da política e sua conexão com a economia que explicam a forma de ser e a anatomia do Estado nos países periféricos são substituídas pelo *dever ser abstrato* e por fatores culturais locais, do clientelismo e das políticas paroquiais. A luta social deveria focar-se no “complexo desenho federativo das competências relativas ao desenvolvimento urbano e metropolitano, que implicaria cooperações federal, estaduais e municipais” (ibid., p. 18) para buscar mais “fontes perenes de investimento metropolitano” (ibid., p. 18) – públicos ou privado – tendo como desfecho a criação de instrumentos urbanísticos que regulariam o capital. Instrumentos, concepções e formulações adaptadas às agendas que se consolidaram nos jargões provenientes, como vimos no capítulo anterior, do BM e de outras agências internacionais de “fomento”.

V.

Diferente dos relatos enaltecidos dos tributários ideológicos da visão de mundo baseada na governança, a sua aplicação mundo afora por intermédio de *arranjos institucionais* tidos como “modelos de sucesso” e de “boas práticas urbanas” definidos pelos programas das agências internacionais promoveu um aprofundamento da hierarquia de investimentos selecionados e amplificou desigualdades regionais. A crença na “lógica do capital” como sendo um fator indeterminado e não contraditório do virtuosismo econômico controlável também escamoteou, conscientemente ou não, as tramas da luta de classes e os impactos da reestruturação política em inúmeras esferas da vida social.

Em última instância, como vimos até aqui, uma das perspectivas dos tributários da governança metropolitana no Brasil e de sua instrumentalização jurídica em novos estatutos, como o EM, vem a ser a promoção desses *arranjos institucionais* em nome de uma suposta e nada razoável *coesão social*.

Como ressaltou Smith (2007), a subsunção da ideologia ao crescimento econômico virtuoso por meio de investimentos de distintos capitais na escala do urbano e na articulação dessa com as demais como algo dado ou naturalizado condiz com “a primeira arma no arsenal da classe dominante” (SMITH, 2007, p. 29) para manutenção da produção e absorção do valor.

Embora os tributários das teorias que enfatizam o virtuosismo econômico liberal não tenham plena consciência deste processo, o reproduzem nos campos de sua atuação e obliteram a análise das contradições que tal prática, ao se efetivar, conduz na reprodução do espaço urbano. Para tanto, vejamos brevemente como, em termos práticos, a *governança* em sua

aplicação política-institucional acentuou a acumulação do capital e as desigualdades regionais.

Ao tratar das “economias de arquipélago” e de “enclaves” ou dos conglomerados urbanos dos países centrais com políticas e medias metropolitanas específicas orientadas pela OCDE, sobretudo na Europa e nos Estados Unidos²⁰² – referências de gestão metropolitana para o BM (2015a) e para Klink (2010a, b e c) –, Chesnais (2008) observa que a articulação entre Estado e capital polarizou “atividades [econômicas] nas metrópoles e nas regiões nevrálgicas cujas políticas regionais têm bastante dificuldade em combater os efeitos da ‘desertificação’ em outros lugares” (CHESNAIS, 2008, p. 36). O resultado dos processos de *governança* estilhou as “estruturas estatais criadas no curso das fases históricas anteriores” (ibid., p. 37) por meio de intervenções seletivas do Estado e rearranjos institucionais por ele promovidos, ambos baseados no *suposto apoio à autonomia regional* (ou na concepção liberal amplamente difundida no Brasil de vocação local/regional) com direito a participação formal (não efetiva ou real) de seus cidadãos. Em termos econômicos, a *governança* realizou interesses das “frações oligárquicas satisfeitas dos efeitos regionais da presença [de capitais] estrangeiros” (ibid., p. 37) com grande espectro de retorno dos investimentos.

Entre as prioridades do capital financeiro internacional, segundo Chesnais (2008), encontrava-se a *ajuda pública ao desenvolvimento (local ou regional)* e os *investimentos diretos* que eram realizados em diferentes ordens no processo de urbanização e serviços antes públicos. Os grupos econômicos dominantes (empresas multi e transnacionais, grandes bancos e fundos financeiros privados) buscavam canais de investimento nos países periféricos e promoviam obras nos países centrais. Porém, o pressuposto da aplicação destas medidas foi a conversão de políticas públicas a um *projeto de desenvolvimento* de diferentes manifestações (*econômica, territorial e urbana*), por tanto que estivesse associada a um substrato material e territorial que possibilitasse a ampliação dos canais setorializados de valorização do capital e seu retorno, criando uma política *sui generis* para as incorreções do mercado, porém, promovendo-o.

Podemos ainda destacar, como faz Davis (2006), que o projeto de governança urbana, incluindo o propalado exemplo sul-africano tão caro ao BM (2015) e a Klink (2010a, b e c)²⁰³, seduziu (e ainda seduz) parte da intelectualidade voltada ao planejamento estratégico, vigorando ainda a perspectiva de

ONGs e [d]os financiados desenvolvimentistas [que] brincam com a ‘boa governança’ e a melhoria incremental das favelas, forças de mercado incomparavelmente mais poderosas empurram ainda mais a maioria dos pobres para a margem da vida urbana. As realizações positivas da filantropia internacional e a intervenção residual do Estado

²⁰² Poderíamos incluir o Canadá e os impactos negativos das contrarreformas neoliberais que também tiveram reverberação sobre a gestão das metrópoles. Para uma aproximação geral dos efeitos dessas contrarreformas ver: Klein, 2008.

²⁰³ Ver entrevista disponível no Anexo I desta tese.

são totalmente amesquinhas pelo impacto negativo da inflação da terra e da especulação imobiliária. O mercado imobiliário /.../ voltou à favela com ferocidade redobrada e, apesar da duradoura mitologia dos invasores heroicos e da terra gratuita, os pobres urbanos são cada vez mais vassallos de proprietários e incorporadores (DAVIS, 2006, p. 90).

As medidas levadas a frente em nome da governança na África do Sul, segundo Katz (2016), com “retóricas progressistas na ONU” (KATZ, 2016, p. 431) por parte dos representantes mais ativos do BM e do FMI, expressa a prática, em última instância, de uma urbanização precária com dura e violenta polarização social que, desde 1996, combina “privatizações e abertura comercial com eliminação das restrições ao deslocamento de pessoas” (ibid., p. 431), o resultado foi a duplicação do desemprego que no período atual alcança 36% da população. Soma-se a isso “desastres na provisão de água, a precariedade da habitação e degradação da educação” (ibid., p. 431), entre outras “funções públicas de interesse comum”²⁰⁴.

A condição atual da mundialização do capital levou as agências internacionais e intelectuais de todos os tipos ligados ao poder estatal a se voltarem aos centros dinâmicos de acumulação e aos governos dos países periféricos para internalizarem estratégias de reprodução das metrópoles subordinadas às lógicas das leis do valor, mesmo que as últimas já se encontrem esgotadas em termos ideológicos e já apresentem, onde as experiências de governança são mais avançadas, feições decadentes, com fetiche de controle e uso de concepções fantasmagóricas.

VI.

As concepções plurais do social-liberalismo e da justiça espacial resultaram e reproduziram compromissos de valor da *governança* e subsidiaram os debates científicos,

²⁰⁴ Tal pauperização das condições de vida e trabalho das classes subordinadas na África do Sul ocorreu em simultaneidade à ampliação de políticas públicas de cunho liberal destinadas ao urbano e com temáticas ideologicamente comprometidas com os documentos e empréstimos das agências internacionais e em nome da *boa prática* da *governança metropolitana*. Embora esse cenário de amplas contradições que resumidamente é marcado pela ampliação da produção de riqueza, o enaltecimento da democracia em oposição visceral ao *apartheid* em meio às privatizações e a realocação do poder da burguesia nacional e local (regional) no país que reconcentrou propriedade, terras e dinheiro nas mãos das famílias brancas que controlam a economia desde antes da completa extinção do *apartheid*, aumentou a degradação da oferta de serviços e a aplicação variável de formas de exploração do trabalho na maior economia da África Subsaariana (KATZ, 2016). Porém, contrário a esses processos, Klink (2010a e c) categoricamente afirma que na África do Sul o tema metropolitano e a governança como pressupostos do desenvolvimento nacional, durante a gestão de Mandela, levaram à “redução das históricas disparidades socioespaciais e econômicas, [pois objetivou um projeto contrário ao d]a elite branca [que] considerava que um arranjo fragmentado seria um elemento estratégico para manter uma relativa autonomia política em cidade com uma presença significativa de brancos” (KLINK, 2010a, p. 8), tal “mudança” levou a formulação do Estatuto das Cidades Metropolitanas ou *metrocities* que teriam inseridos lideranças populares na participação da gestão metropolitana. Segundo o intelectual, o teor político e ideológico da legislação nacional que se colocou como principal *boa prática* de *governança metropolitana* na África é mais importante de ser destacado do que as consequências de sua aplicação como a reprodução da segregação social, regional, racial e urbana em escala nacional justificado pela “participação” das indeterminadas “lideranças da população” (em termos de classe e organização política) cujo objetivo é manter o cunho liberal da produção do urbano. Tal perspectiva aparece como homogeneização de prática que ocorrem em outros lugares, numa leitura de “desenvolvimento institucional linear”, sendo possível verificar a aplicação positivada da governança na “Europa [que], entre outras razões, em função da ampliação do papel das cidades e regiões no processo de unificação do mercado comum; nos EUA, por conta de movimentos como o chamado *novo regionalismo*, objetivando estabelecer maior articulação entre as áreas centrais e os subúrbios na metrópole; no Canadá, onde, em várias regiões, encontramos um cenário de *turbulência institucional*, marcado por fusões forçadas polêmicas das cidades-satélites às metrópoles, como Toronto e Montreal, e, por fim, também nos países emergentes como a África do Sul e a Turquia, a agenda metropolitana é retomada” (KLINK, 2010c, p. 99-100). Ver também entrevista com Klink no Anexo I.

técnicos e acadêmicos que estimularam e contribuíram para a formulação do PL 3.460/2004 e, posteriormente, aprovação EM. Essas *concepção de mundo* e os *compromissos de valor* materializaram-se em campos diferentes de atuação política, embora compartilhem de perspectivas comuns, tais como as várias ciências que tratam do urbano e as áreas tidas como técnicas de atuação pública e privada de intervenção nas metrópoles, tornando-se ideologia hegemônica em momento muito específico de atuação política e econômica direta da esfera federal, principalmente no que diz respeito as formulações sobre as metrópoles e sobre a legislação dos instrumentos urbanísticos que tentam regular a complexa vida urbana no país.

Ideologias dominantes buscam no poder estatal as saídas para as crises em seus diversos aspectos, incluindo o urbano, mas, como percebeu Mészáros (2015), ao invés de resoluções, aprofundam-se as contradições e ilusões “justamente porque a realidade dos antagonismos de classe e das relações de poder correspondentes que determinam tanto a produção como a distribuição da *materialidade real* entre as classes sociais é totalmente ofuscada” (MÉSZÁROS, 2015, p. 69). Os campos do direito e da jurisprudência ganham relevância no lugar da reprodução material e objetiva da sociedade, aprofundando o fetiche e o dualismo de que a realidade parte dos preceitos dos legisladores baseados em recompensas ou punições “graças ao ‘negócio do governo’ idealizado” (ibid., p. 69), sendo o poder público identificado como ente neutro e abstergido da realidade sociohistórica e seus problemas resolvidos por ajustes na cultura dos seus executores.

O Estado deixa de ser identificado em sua condição de existência sob o modo de produção capitalista e em determinações oriundas do antagonismo de classes. Diferente da neutralidade política das esferas do poder estatal, como destaca Mészáros (2015), o que objetivamente caracterizou “as várias formações do Estado no sistema do capital têm sido constituídas no curso da história /.../ [a] necessidade de fornecer uma solução – não importa quão contraditória, de fato antagonica – para esse defeito estrutural do metabolismo socio-reprodutivo do sistema” (ibid., p. 108) através da tentativa, nem sempre eficaz, de submissão das “unidades incorrigivelmente centrífugas e potencialmente mais perturbadoras a algum tipo de controle social” (ibid., p. 108). A crise se torna o epicentro do debate sobre o urbano como justificativa *a priori* de novos ciclos de intervenção estatal, como vimos a partir da ideologia da governança. Porém, as contradições que originam tais crises são apagadas e em seu lugar são afirmadas as fantasias renovadas “periodicamente de *regular o capitalismo* de um modo estruturalmente significativo [o que] só pode resultar numa tentativa de dar nós nos ventos [grifos do autor]” (MÉSZÁROS, 2011b, p. 28).

Tal perspectiva ideológica é compatível com a manutenção das determinações

hegemônicas do metabolismo social e econômico das relações e do modo de produção capitalista, sem mover um centímetro as condições de existência destrutivas das crises estruturais e suas diversas manifestações (econômica, política, social, etc.) da qual estamos inseridos. Assim, a perspectiva ideológica da *governança* foi recepcionada e reproduzida no interior das ciências sociais, dos campos do direito e da política que sustentam o fetiche do planejamento e sua pretensa promoção, com resultados e modos de ver o mundo limitados aos supostos “crescimento econômico virtual e sustentável”, a coesão social e a *justiça espacial*.

3.2 *O fetiche de corrigibilidade na institucionalização do Estatuto da Metrópole*

Nas definições mais gerais do EM já desponta o aspecto de resolução dos problemas próprios para a administração ou gestão das regiões metropolitanas, aglomerações e microrregiões urbanas como resposta ao momento da crise econômica em marcha e conforme os debates sobre a governança, sobretudo do ponto de vista do caráter da responsabilidade fiscal e econômica do Estado em promover o “equilíbrio dinâmico” dos efeitos do mercado.

O ponto nevrálgico de uma administração tida como “saudável”, na perspectiva aventada e difundida, é a busca por tal equilíbrio sem afetar ou mitigar o funcionamento pleno do mercado ou da propriedade privada dos meios substanciais de reprodução social e do urbano sob regência do capital, quando muito corrigindo-os pela híbrida atuação, a saber: jurídica, político-administrativa e econômica do Estado por meio do planejamento e dos fundos disponíveis e que podem ser captados no futuro, e da atuação no mercado dos capitais individuais envolvidos com a geração, distribuição e circulação do valor no/pelo espaço. Logo, o ponto de partida do EM, como presente em seu art. 1º, afirma-se através de “normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União à ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2015a).

O princípio e objetivo da governança como estratégia do poder estatal em mobilizar capitais individuais prescinde da gestão equilibrada entre financiamento estatal e rentabilidade privada, aproximando a administração pública aos parâmetros da tão propalada eficiência. Nesta perspectiva o Estado precisa absorver o excedente do valor produzido socialmente e circulado no mercado através de mecanismos de redistribuição buscando a formação de fundos específicos para a transformação do espaço em virtude de sua eficiência econômica, mas, em última instância, deve limitar-se a esses fatores. Assim, como presente no art. 2º do EM, cabe ao Estado criar “normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal

–” (BRASIL, 2015a) objetivando, junto com outras leis de caráter metropolitano e no interior da jurisprudência do direito urbanístico, disciplinar a “política nacional de desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente” (BRASIL, 2015a).

Embora o artigo citado expresse categoricamente a força de integração jurídica, a sua aplicação trata os problemas das metrópoles de forma fragmentada e, portanto, setoriza suas partes como fenômenos independentes e isolados²⁰⁵; i.e., há uma contradição entre o discurso de integração e a prática que acelera a fragmentação. Deste modo, é estabelecido um paradoxo legal com efeitos práticas diversos, do ponto de vista das intervenções do Estado. Paradoxo que mantém algum grau de unidade ideológica para inibir o conflito.

A setorização presente no EM, plasmada na responsabilidade do poder público em gerar meios para a distribuição de recursos nos fenômenos fragmentados que constituem a urbanização tais como em habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente, não corresponde a uma política urbanística aleatória, pois se encontra nas medidas dos problemas postos pelo processo de urbanização e dispõe de mecanismos econômicos e extraeconômicos para sanar problemas isolados. Tal segmentação corresponde a uma perspectiva específica de tomada de posição e resolução dos problemas metropolitanos que fragmenta a totalidade da unidade urbana de acordo com a segmentação de “sustentabilidade econômica” de cada setor, condenando a sua gestão à multiplicidade de capitais individuais que competiriam entre si pela renda de cada serviço público e fundo do Estado, assim o espaço da metrópole e suas diferenciações são definidos como unidades de custo.

A inibição das debilidades do mercado estaria nas “normas e regulações” específicas que responsabilizam o Estado pela não sustentabilidade econômica de cada segmento débil dos serviços ofertados nas grandes metrópoles e das áreas que receberiam essas intervenções pontuais. A curiosa noção de ausência de sustentabilidade econômica dos serviços públicos é também a formulação que justifica a privatização dos mesmos ou formas híbridas e “criativas” de financiamento, independente de sua sustentabilidade do ponto de vista da gerência privada.

A segmentação dos componentes sociais que fazem parte do urbano, tratando qualquer problemática como crise isolada, nega o conjunto de complexos articulados contraditoriamente enquanto unidade da produção do espaço cujas diferentes escalas de reprodução social se determinam desigual e mutuamente a partir das relações sociais de produção.

²⁰⁵ Na próxima seção trataremos dos efeitos da aplicação do EM a partir do PDUI da RMSP, evidenciando tal paradoxo entre integração jurídica e territorial em oposição a fragmentação e setorização da metrópole, embora o EM conceba o uso dos instrumentos urbanístico como sendo fatores, por si só, de maior integração social e espacial.

Na acepção dominante, presente no EM, os setores da produção e gestão coletiva de infraestrutura básica direcionam o processo de urbanização (habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente) e encontram obstáculos de resolução das problemáticas setoriais no mercado, pois envolvem diferentes segmentos e formas do capital (produtivo, bancário, comercial, portador de juros e vinculado à renda fundiária urbana), a necessidade jurídica de reconhecimento da propriedade privada e a garantia política do apaziguamento total dos conflitos de classe (como se isso fosse possível em sociedades de classe) pela manutenção realização de interesses comuns (abstratos) de uma sociedade civil como entidade homogênea e de posicionamento material universalizante. Para além da ideologia da governança, esses aspectos não podem ser solucionados exclusivamente pela esfera econômica e pela pluralidade dos capitais que as conforma, pelo contrário, necessitam da intermediação, contraditória, do próprio Estado. Neste sentido, segundo a ideologia da governança interfederativa o rearranjo institucional resolveria cada um desses problemas encontrando nos mesmos um caráter supostamente universalizante e a sua vocação regional no interior de determinada frente ou eixo do território, dada a multiplicidade de problemas e segmentos isolados da realidade urbana.

Aqui a *governança interfederativa* reaparece como concepção principal do EM e da corrigibilidade das tensões e antagonismos presentes nos entes federados como se a sua calibração pudesse inibir problemas oriundos de outros campos da reprodução social e nos componentes da sociedade civil, sobretudo nas entidades organizadas, de cunho de classe. A noção de *governança* retoma o *equilíbrio*, mas, também, reafirma o papel do Estado como regulador/mediador político por excelência e aparentemente alheio das contradições sociais, de classes e da divisão do trabalho, mesmo que dela participando pela busca de coesão social, institucional e espacial. No EM os elementos corretivos da anarquia do mercado manifestam-se, nesta lógica da produção desordenada e não regulada, na necessidade dos instrumentos legais, jurídicos e urbanísticos (todos associados ao campo do direito e da política).

Para tanto, além da afirmação da governança, quase como concepção movente de si e autoexplicativa do EM, foram encadeados instrumentos de efetividade política, jurídica e ideológica, como intitulado, respectivamente nos capítulos III e IV do EM, “Da Governança Interfederativa de Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas” e “Dos Instrumentos de Desenvolvimento Urbano Integrado”, o primeiro composto nos artigos 6º ao 8º e, o segundo, dos artigos 9º ao 12º da LF nº. 13.089/15.

O princípio dos artigos ligados aos capítulos III e IV do EM, em geral, é o mesmo. Trata-se de criar as diretrizes da regulamentação e do marco legal a respeito da gestão das FPICs, porém marcando a posição com a responsabilidade do Estado, no interior de uma divisão

técnica do trabalho em relação a “gestão do espaço urbano”, em prover recursos e estrutura legais de planejamento que amparem o desenvolvimento sustentável, portanto, *equilibrado* e inibidor das potenciais crises, bem como garantidor de que os investimentos ligados às metrópoles tenham algum retorno positivo ao *crescimento econômico*.

Os itens do art. 6º apresentam minimamente as diretrizes da governança interfederativa e o aspecto de correção econômica que a urbanização pode promover, enquanto vontade política e princípios gerais orquestrados em oposição à problemas específicos das metrópoles, tidos como isolados da totalidade da produção do urbano e, portanto, longe dos efeitos da crise.

As soluções assumidas pelo Estado são marcadas pelas seguintes diretrizes:

- I – prevalência do interesse comum sobre o local;
- II – compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado²⁰⁶;
- III – autonomia dos entes da Federação;
- IV – observância das peculiaridades regionais e locais;
- V – gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VI – efetividade no uso dos recursos públicos;
- VII – busca do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2015a).

As diretrizes expõem o caráter da atribuição do Estado na “prevalência do interesse comum sobre o local” (BRASIL, 2015a, art. 6º) para criar o senso/consenso de homogeneidade política entres os entes federados, sendo seu principal atributo o compartilhamento de responsabilidade para a promoção do desenvolvimento urbano integrado e a sustentabilidade traduzida como potência de rentabilidade de determinada unidade espacial no interior das frentes e/ou fronteiras de urbanização das metrópoles.

O interesse comum é definido na concepção de governança pela articulação possível da sociedade civil e seus antagonismos inconciliáveis. Aspectos que transferem para o poder público a unidade e a coesão política das metrópoles em termos abstratos, prevalecendo a flexibilidade de atuação dos entes federados sobre limites do crescimento econômico, pois há “autonomia dos entes federados”, mas para potencializar as “peculiaridades regionais e locais” impostas pela divisão do trabalho de acordo com a inserção do país no mercado mundial, com reformas fiscais previstas pela “gestão democrática da cidade” e pela “efetividade no uso dos recursos públicos” (ibid., art. 6º) ou sua austeridade subsumidos à “busca do desenvolvimento sustentável” (ibid., art. 6º), i.e., pelo retorno dos investimentos sob a rubrica de responsabilização do Estado para garantir os lucros, rendimentos e juros dos setores privados.

O caráter dessas diretrizes prevalece nos artigos 7º e 7ºA do mesmo estatuto, porém,

²⁰⁶ Alterada em 2018 para “compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado”, as alterações foram incorporadas a LF nº. 13.683 de 2018.

acentua-se a preocupação com a continuidade do planejamento em termos temporais e políticos mais amplos; ou seja, que mantenha o caráter suprapartidário, supraterritorial e suprapatrimonialista dos executores do projeto. A temporalidade ampliada refere-se a um período de regulação, de estabilidade e de crescimento econômico equilibrado que perpassaria diferentes filiações político-partidárias e fosse independente da variação dos governos, como uma estabilidade política e institucional capaz de anular os processos econômicos em marcha e as contradições derivadas do mesmo, como se essas medidas não fizessem parte deste arranjo.

O que subjaz ao suposto controle do crescimento pelo marco legal atribuído ao EM, é a pretensão de inibir a anarquia do mercado e a potencial crise ligada à urbanização subordinando-as às legalidades das relações sociais de produção determinantes.

As contradições são apresentadas pelo binômio fetichizado do antagonismo entre organização *versus* desorganização (regulamentação *versus* desregulamentação), processo que seria solucionado pela redistribuição dos recursos e rendimentos no mercado pela intervenção pontual ou cirúrgica do Estado, sem afetar os metabolismos sócio-reprodutivos dominantes.

Decorre dessas resoluções, em termos práticos, a manutenção e naturalização do metabolismo contraditório do capital cujo aspecto frágil, na oposição binomial entre organização *versus* desorganização, estaria no caráter desorganizado do mercado e não nas formas de extração e geração do valor que precisam, para existir, de um controle contraditório, rígido e “organizado” do capital individual em sua produção e distribuição em conformidade com o mercado anárquico/desorganizado em que capitais individuais que duelam entre si para absorção deste valor, como uma unidade contraditória (não como um binômio excludente). Logo, a lógica central dos itens do art. 7º corresponde às formas do planejamento em termos de continuidade destas contradições que se traduzem na gestão que operaria para (supostamente) inibir a anarquia dos mercados urbanos e buscaria a coesão econômica dos mesmos, ao regulá-los pela administração pública.

A tautológica e circular configuração das relações políticas baseadas na ideologia dominante que se sintetiza no binômio organização e desorganização em voga e que origina o planejamento perfilam o seguinte movimento: busca-se controlar a economia sem alterar suas bases incontroláveis, sendo o último o parâmetro do controle e, portanto, o que o determina. Sinteticamente e fora do ciclo tautológico, não é o planejamento que controla e corrige o capital, mas é o capital que fundamenta os parâmetros, diretrizes e normas do planejamento.

Tais parâmetros estariam associados ao *marco regulatório* do EM, presente no seu art. 7º e que se baseia nas seguintes diretrizes (amparadas no art. 2º da LF nº. 10.257 ou do EC):

I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada

de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum;

II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;

III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;

IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;

V - participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão;

VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa;

VII – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

Parágrafo único. Na aplicação das diretrizes estabelecidas neste artigo, devem ser consideradas as especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais (BRASIL, 2015a).

Diretrizes que são complementadas pelos itens do art. 7º-A, incluindo resoluções da LF nº. 13.683 de 2018, que tratam das FPICs e orientam os estados e municípios aos lineamentos do *pacto e da governança interfederativa*, segundo dois pontos ligados ao compartilhamento das atribuições e funções dos entes federados, ou, nos seguintes termos:

I - compartilhamento da tomada de decisões com vistas à implantação de processo relativo ao planejamento, à elaboração de projetos, à sua estruturação econômico-financeira, à operação e à gestão do serviço ou da atividade;

II - compartilhamento de responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum, os quais deverão ser executados mediante a articulação de órgãos e entidades dos entes federados (BRASIL, 2015a).

Os itens do artigo 7º e 7º-A buscariam resolver as contradições pela formulação de um Estado planejador das FPICs. Tal Estado cumpriria a sua atribuição flexível por meio dos Planos Plurianuais e leis orçamentárias cuja função seria a de ofertar estruturas materiais e sociais para a multiplicidade de capitais que podem disputar por elas. Essas resoluções não inibiriam o livre desenvolvimento, equilíbrio e sustentabilidade da regência do capital sobre o urbano, do ponto de vista da lucratividade e da rentabilidade.

Os recursos públicos seriam injetados em áreas pontuais e seletivas das metrópoles, mantendo a prestação contínua de contas para entidades da sociedade civil, instituições internacionais e de “primeira linha” que também participariam da tomada de decisão.

A responsabilidade ambiental e financeira dessas atividades e organização de recursos dos entes federados canalizaria fundos para investimentos e ratearia custos para efetivação de cada projeto, podendo oferecer benefícios fiscais e instrumentos legais de gestão e planejamento à iniciativa privada, sem nunca a onerar, pois a última traduziria os interesses da sociedade civil e, portanto, deve permanecer no centro das tomadas universais de decisão e

equilíbrio da gestão democrática, sob possibilidade sempre presente de crises, caso a produtividade urbana não reverta bons resultados ou desempenho para a iniciativa privada.

Os ganhos sobre a oferta das funções públicas de interesse comum ficam a cargo dos capitais individuais que realizam os arranjos econômicos propostos pelo Estado, mas o ônus do processo e a responsabilidade em relação aos problemas sobre os arranjos recai na sociedade civil em sua totalidade “indiferenciada” e no Estado (em seus diferentes níveis).

Esses rearranjos político-administrativos prezam pela competitividade intermunicípios no que tange a oferta de serviços públicos comuns, conforme explicitado acima nos artigos 7º e 7ºA. Nesta acepção, a organização administrativa precisa atender demandas flexíveis para acompanhar e ser adaptável às rentabilidade setorial e ao planejamento permanente que realoca fragmentos das metrópoles (e seus municípios), principalmente as centralidades de maior rentabilidade econômica (que centralizam os investimentos com carteiras específicas de negócios ou concentram capital na produção do espaço em suas diversas formas – mercadoria, capital fixo, capital constante circulante, potencial capital portador de juros, etc.) nas disputas por diferentes capitais individuais que possam atuar nas FPICs ou em outras frentes.

Ao invés da responsabilidade de ofertar os serviços públicos de modo universal e em escala metropolitana irrestrita, por sua propriedade e organização, serem atribuídas aos municípios e aos estados e determinada pela esfera federal, a oferta de serviços em escala metropolitana que correspondem as funções públicas de interesse comum seriam de fato geridas pelo Estado, mas sob propriedade e controle privados ou, quando muito, das formas híbridas de organização por meios de licitações, terceirizações, PPPs e tantos outros arranjos tidos como modernos a exemplo de consórcios, convênios e contratos para oferta desses serviços e produção de infraestrutura.

Limita-se a universalização de serviços públicos em virtude da setorização das atividades por intermédio de “projetos relacionados às funções públicas de interesse comum” inibindo a criação de instituições e empresas públicas para a sistematização e oferta final de tais serviços e de modo generalizado no território, pois a iniciativa privada daria conta dessa universalização, regularia de modo flexível o setor e atuaria de acordo com a “liberdade de iniciativa” equilibrada pela oferta e procura dos serviços autorregulados no mercado. As empresas responsáveis pela oferta dos serviços de interesse comum são regulamentadas pela “articulação de órgãos e entidades dos entes federados” que planejarão a oferta de serviços e infraestrutura, mas não controlarão as empresas ou os capitais individuais.

A estrutura administrativa e executiva de realização da governança interfederativa, como mostra art. 8º do EM, mescla uma estrutura formada por representantes dos municípios e

dos estados que conformam a unidade metropolitana como esfera de tomada de decisão e a potenciação participação das instituições de “*primeira linha*” exclusivamente para fins técnicos-consultivos, sem a garantia legal de existência da empresa públicas para a prestação de serviços. Segundo essa lógica interna, a gestão visa a responsabilidade fiscal e a melhor alocação dos recursos públicos, seguindo pacotes ou fórmulas neoliberais de inibição das crises no interior do Estado (como se isso fosse de fato possível), ao invés da qualidade e dimensão ampliada da oferta dos serviços e infraestrutura. Sistematização, ordenada do seguinte modo:

- I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
- II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
- III – organização pública com funções técnico-consultivas; e
- IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (BRASIL, 2015a).

A nova forma de gestão executiva, porém, requereu velhos instrumentos jurídico-urbanísticos presentes na esfera da legislação vigente que supostamente regularia a propriedade do solo urbano e a anarquia do mercado que transfeririam a renda e, para usar o jargão técnico dos arquitetos, a mais-valia imobiliária (privada) para o poder público²⁰⁷. Neste fantasmagórico mundo da jurisdição que nega os nexos reais da atividade social, os capitais atuariam no urbano passivamente frente a regulação pública.

Na prática há estímulo da atuação do mercado e da geração da mais-valia mediante relações hegemônicas, i.e., o EM pretende operar a partir e pensando controlar as contradições presentes na produção do espaço entre valores de uso e de troca e o processo de valorização. Logo, ao pautar-se na concorrência e na geração do valor de determinados segmentos do mercado, o EM, segundo a perspectiva jurídica, estimularia a especulação com projetos na escala das metrópoles, de um lado, e a potencial valorização e concorrência dela derivada, de outro. Em termos objetivos, nesta perspectiva, ocorre a sobreposição entre a oferta de recursos públicos e concessões para a iniciativa privada que contribuiriam para o retorno econômico, o desenvolvimento integrado das metrópoles e a seletividade desigual de intervenções conforme tais rendimentos, com potencial expropriação de todos os tipos para garantir a valorização do capital sobre a produção do espaço e sua ampliação constante.

²⁰⁷ Embora seja importante mostrar a relação entre as diferentes origens da mais-valia ligadas ao ramo de produção e as formas de extração de valor do trabalho mediante a sua exploração e, deste modo, a parcela não paga do mesmo, a especificação da mais-valia por ramos ou a sua adjetivação oriunda da atribuição da divisão do trabalho em ramos produtivos ou de sua especialização perde a existência e condição real das formas de exploração do trabalho configuradas pela extensão e intensidade da jornada do mesmo em relação às condições de reprodução dos trabalhadores e a composição orgânica do capital. Independente dos ramos de produção, essa dinâmica está presente nas formas absoluta e relativa da extração de mais-valia (MARX, 1985a). Ademais, a segmentação da mais-valia em trabalhos concretos distintos, impede a verificação da condição abstrata do valor e de seu volume total na condição do trabalho socialmente necessário à produção da mais-valia global, mensurado no mercado pelo tempo de trabalho utilizado para a produção global de mercadorias.

A formulação de uma *instância executiva* metropolitana que funcionasse a partir da representatividade da “sociedade civil, de organizações públicas de função técnico-consultivas” amparadas no crescimento econômico e num sistema “integrado de recursos e de prestação de contas” que reitera a “responsabilidade fiscal” do Estado e restringe a criação de instituições públicas permanentes de pesquisa, planejamento e de oferta de diferentes serviços, reproduz as experiências postas nos ciclos políticos anteriores, reafirmando a sobreposição anunciada acima. Isso de modo geral, reforça a imposição de maior flexibilidade das instâncias do Estado (em diferentes níveis e escalas) para se adaptarem ao crescimento econômico sob regência do capital e exigindo uma série de reestruturações dos “entes federados” (estados e municípios) para atuarem de acordo e exclusivamente na esfera desta “instância executiva”²⁰⁸, deixando o planejamento para empresas de consultoria privadas ou, no limite, híbridas (com técnicos públicos atuando como regulamentadores). Isso requer a oferta de gastos públicos para acelerar o processo de acumulação que, para além de sua regulação, justifica a sua “necessidade” e potencializar a transferências de recursos e patrimônio do Estado.

No âmbito deste arranjo político, a sociedade é tida como sujeito passivo ou voluntário na expressão do EM e a finalidade de toda a existência social está no fetiche do crescimento econômico como resolução das contradições entre os excedentes de capital, mercadoria e trabalho para serem redistribuídos por intervenção no território. Do mesmo modo, reafirma-se o fantasmagórico equilíbrio e sustentabilidade da governança que regularia o mercado e harmonizaria as tensões da esfera da sociedade civil, leia-se das contradições entre as forças produtivas, as relações sociais de produção, os interesses antagônicos de classe e a reprodução do espaço como condição da acumulação do capital.

Deste modo, a regulação, dar-se-ia por meio dos planos e instrumentos urbanísticos como apresentados no art. 9º do EM, baseado no art. 4º da LF nº. 10.257/01 que faz vigorar o EC e outras leis voltadas ao urbano, nos seguintes termos:

- I – plano de desenvolvimento urbano integrado;
- II – planos setoriais interfederativos;
- III – fundos públicos;
- IV – operações urbanas consorciadas interfederativas;
- V – zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VI – consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;

²⁰⁸ Como veremos no capítulo 4 e 5, as diretrizes do EM, em termos ideológicos e práticos mais amplos, fazem parte de certa proposta de reestruturação político-institucional e que afetam diretamente a constituição das empresas públicas de planejamento e a própria natureza e dimensão do mesmo na divisão do trabalho. Nas circunstâncias de um contexto que fez emergir o EM, a EMPLASA após concluir os trabalhos de formulação dos PDUIs das RMs do estado de São Paulo (e 44 anos desenvolvendo pesquisas sobre o urbano) foi desativada pela lei nº 17.056/2019. Outras determinações também foram responsáveis por esse desfecho, porém a necessidade de responsabilidade fiscal, como horizonte não só do EM, mas de inúmeros projetos e legislações, correspondem a redefinição político ideológica dominante de que o Estado deve ser uma instituição enxuta. Neste caso o EM realizou um processo em andamento de reestruturação político-institucional do Estado.

- VII – convênios de cooperação;
- VIII – contratos de gestão;
- IX – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, conforme o inciso VII do **caput** do art. 7º desta Lei;
- X – parcerias público-privadas interfederativas (BRASIL, 2015a).

Nos termos do artigo, os planos, os fundos públicos, as operações urbanas consorciadas interfederativas, as zonas de aplicação compartilhada dos instrumentos, os consórcios públicos, os convênios de cooperação, os contratos de gestão, a compensação por serviços ambientais prestados pelos municípios e as parcerias público-privadas formariam o quadro do marco legal que potencializaria a atuação dos diferentes entes federados nas unidades urbanas que formam a metrópole e corrigiria a anarquia de investimentos públicos e privados conflituosos.

Na prática a regulação inverte os predicados de sua existência, uma vez que se subordina ou adapta aos fatores de expansão da valorização como determinante para a “oferta de recursos” e seletividade na distribuição de serviços e infraestrutura nas metrópoles, adequando-se a lógica de que se a iniciativa privada floresce, todos ganham. Ademais, uma das poucas novidades apresentadas pelo EM vem a ser a escala jurídica e interfederativa metropolitana do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), em relação a seus antecessores (as leis federais nºs. 10.257/01 e 11.107/05, respectivamente, o EC e a Lei dos Consórcios Públicos), os demais aspectos dos instrumentos urbanísticos, incluindo os presentes no art. 9º, reproduzem as políticas públicas já em andamento e que, ao não inibirem de fato as dinâmicas do mercado, coincidiram com inúmeras contradições sociais e entraves a própria acumulação. Neste sentido, a setorização das funções públicas já apresenta e reproduz uma forma fragmentada de atuação do Estado em atuar sobre as carências presentes nas metrópoles.

Os outros artigos do capítulo IV do EM, além do art. 9º ao 12º, com capítulo intitulado “Dos Instrumentos de Desenvolvimento Urbano Integrado”, apontam para a dimensão territorial e escalar regional das metrópoles e retomam as discussões e as diretrizes do plano de desenvolvimento urbano integrado (art. 10º) e seu tempo de duração e revisão (segundo o art. 11º a cada dez anos) e, por fim, a abrangência territorial da unidade metropolitana e as diferentes formas de macrozoneamento (art. 12º). Instrumentos que confirmam a validade e o peso legal e jurídico dos itens presentes no art. 9º do EM, principalmente a setorização, o zoneamento e a seletividade de investimentos por parte dos governos estaduais e municipais e sua intervenção sobre o espaço das metrópoles²⁰⁹.

A partir da setorização toda a estrutura instrumental urbanística será definida para a

²⁰⁹ Os desdobramentos práticos desta resolução serão analisados na próxima seção.

escala metropolitana de forma seletiva, pois os planos setoriais, pensados como projetos, envolvem a oferta de serviços conforme a *carência* ou demanda estrutural dos mesmos, através da busca da atuação de grupos monopólicos que tenham interesse em destinar parte de sua denominada mais-valia imobiliária para o setor público. Tais setores estariam subordinados a sua produtividade, sendo a responsabilidade do Estado manter a sustentabilidade econômica das atividades e serviços a qualquer custo, incluindo a pauperização do trabalho nestes setores através de reformas institucionais, terceirizações que externalizam áreas inteiras das atividades fim do Estado incluindo as esferas ligadas ao planejamento (como ocorre com a possibilidade de contratação de empresas de consultoria privada neste segmento), a segmentação do funcionalismo públicos e, de suma importância para a hibridez dos arranjos institucionais das instituições e agências reguladoras do Estado, produzir a equivalência dos serviços e instituições públicas aos modelos de eficiência, eficácia e produtividade nos termos da iniciativa privada. O crescimento econômico, sua seletividade espacial e a potencial realização do mesmo na lógica e anarquia do mercado justifica a oferta ou não de determinados serviços tidos como comuns na perspectiva de desenvolvimento tendencialmente equilibrado.

Em termos mais amplos, ocorre o que Mészáros (2015) costuma salientar como fracasso dos corretivos políticos do capital cuja prática é a “tentativa de aprisionar tudo no círculo vicioso cada vez mais estreito entre as determinações reprodutivas materiais estruturalmente enraizados do capital e sua estrutura de comando político geral” (MÉSZÁROS, 2015, p. 103).

A correção jurídica e instrumental, do ponto de vista de determinadas legislações, encontra-se no esquadro do crescimento econômico do capital e na contradição entre a centrifugalidade e ampliação tendencial do mercado em oposição a ausência de controle da produção do valor que leva a socialização crescente dos problemas ligados à reprodução do capital, entre eles a própria produção do espaço das metrópoles. Discursiva e ideologicamente, o preceito liberal do Estado capitalista, conforme assinala Mészáros (2015),

‘Crescer ou perecer’ continua a estar na ordem do dia, e o significado de crescimento, no espírito da ordem vigente, é fetichisticamente reduzido – por violar a *verdade* e absurdamente impor sua transfiguração destrutiva como *falsidade*, não no *mundo do além*, mas no realmente já existente, através da instrumentalidade despida de *força arbitrária* legitimada pelo Estado – à sua identidade falaciosamente afirmada com a *devastadora expansão do capital* [grifos do autor] (ibid., p. 87).

Cabe indicar que, como lembram Lefebvre (2013) e Mészáros (2011a), o efeito da crise com a maturação do desenvolvimento objetivo e material do capital, torna a potencial destruição dos valores de uso uma tendência no interior da constante reprodução econômica a

ponto de ser generalizada²¹⁰.

No mesmo diapasão, atenta Ivan Cotrim (2010), as crises destroem os elementos ativos da reprodução econômica, deslocando-se, igualmente, para todas as condições de existência social invalidando “atividades de grande parte da humanidade, [sobretudo] atividades convertidas em capital” (COTRIM, 2010, p. 141). Na ausência de mecanismos de expansão o capital penetra em diferentes esferas da reprodução social, expropria condições de subsistência e, no limite, destrói “parte substancial do valor criado na fase ascendente da acumulação de capital” (ibid., p. 141). Qualquer saída do Estado ao estimular o próprio crescimento do volume de capital operando no mercado, por um lado, internaliza temporariamente os efeitos da crise e, por outro, potencializa a sua explosão com medidas que buscam solucioná-la.

O capital procura e cria condições através de seu poder econômico para ampliar os canais de valorização simultaneamente à destruição constante de seus componentes (bens, serviços, maquinaria, edificações, mercadorias, qualidade de vida da reprodução do trabalho, etc.) superproduzidos e dilata seus imperativos às diferentes esferas sociais, inserindo às do Estado expropriando direitos e meios materiais de existência da classe trabalhadora, internalizando no poder estatal a suposta legitimação do crescimento como escape da crise, mas cujos resultados produzem uma série de outras contradições.

Voltando aos itens presentes no art. 9º do EM, pode-se verificar instrumentos legais que beiram a privatização dos serviços públicos que são, porém, vistos sob a legalidade e a política (cindidas das contradições do movimento real do capital, mas a ele associado) como regulamentações da realidade das metrópoles. A título de exemplo, as operações urbanas consorciadas interfederativas, convênios de cooperação entre mercado e Estado, contratos de gestão que são realizados através de projetos que envolvem as instituições internacionais, bem como empresas especializadas na área do planejamento e gestão dos serviços públicos, compensação dos serviços ambientais e, por fim, as PPPs interfederativas. Enfim, busca-se com todo esse arsenal ideo-jurídico e prático a governança como arranjo político adequado à produtividade do espaço urbano pautada no potencial ganho sobre a valorização proveniente da construção de infraestrutura e oferta de serviços, como correções das potenciais crises ou como forma de regulação que mantém os predicados decisivos da reprodução econômica do capital.

Neste sentido, ao invés do EM e da governança ampliam uma regulamentação que de fato tenha caráter inibidor dos elementos contraditórios da economia, dadas as diferenças escalares de sua aplicação, as suas resoluções convergem como contradição viva com algumas

²¹⁰ Ver também nossa contribuição ao tema da produção destrutiva presente no momento histórico atual de reprodução sociometabólica alienada do capital em: Cardoso, 2018 e 2021.

premissas comuns de estrutura legal já existente, sem alterá-las. Em termos ilustrativos, os instrumentos acima propostos no art. 9º do EM, aglutinam e alteram a escala dos instrumentos de intervenção urbana do EC (LF nº. 10.257/01). Como identificou Alvarez (2017), a criação do EC buscou conter os excessos postos pelo mercado, pela concorrência e pelo poder da propriedade privada do solo e das edificações urbanas (que podem se tornar ativos do capital) através da função social da propriedade e dos instrumentos urbanísticos que “supostamente, conduziram à garantia do pressuposto na lei” (ALVAREZ, 2017, p. 74), por intermédio do “reconhecimento da posse por usucapião, o estabelecimento de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o imposto sobre a propriedade territorial progressivo no tempo, para o caso de imóveis não edificados ou subutilizados” (ibid., p. 74) em oposição a força do mercado imobiliário. Em termos objetivos, a força da lei apresentou a lei do mais forte no mercado e, com ela as brechas presentes no próprio EC. Conforme versa o art. 39º do EC, segundo Alvarez (2017), “sequer a regulação da propriedade seria legalmente efetiva, uma vez que cabe aos Planos Diretores Municipais a definição do que venha a ser o cumprimento da função social da propriedade” (ibid., p. 74). A definição da função social da propriedade passa pelo consenso da sociedade civil que, na formulação de gestão participativa, só assegura a força daqueles que apresentam maior poder econômico e de organização política, no interior e fora do Estado, sobretudo de instituições que já atuam no segmento do planejamento. Aliás, salienta Alvarez (2017) que na prática o art. 39º, sobretudo em relação ao imposto progressivo no tempo,

remete[-se] à legislação municipal específica; além disso, não conjug[ou] a aplicação do instrumento com a destinação do imóvel para fins realmente sociais, como moradia à população de baixos rendimentos, o que pode apenas levar o proprietário do imóvel inutilizado ou subutilizado a decidir sobre a implantação do que lhe convier, de modo que o instrumento legal pode servir apenas para colocar no mercado a propriedade, sem se levar em conta sua ‘função social’ (ALVAREZ, 2017, p. 74).

Embora o EC concentre em si inúmeros mecanismos que confeririam algum controle ou inibiriam a livre atuação do capital e das atividades ligadas a especulação, em termos gerais, levou, igual e antagonicamente como uma via de mão dupla, ao seu inverso, pois conferiu ao mercado a saída temporária de suas próprias contradições, contendo neste movimento o deslocamento e não a solução dos problemas em escala nacional. Logo, o EC seguiu a “onda de reformas que atingiram o mercado imobiliário e promoveram a sua aproximação com dos mercados de capitais” (SANTOS, 2015, p. 218) tornando a emissão de CEPACs e outros instrumentos urbanístico-urbanísticos formas de assegurar rendimentos do capital e responsabilizar do Estado, sobretudo as prefeituras municipais, pela potencial promoção do desenvolvimento de centralidades e o retorno dos lucros de modo “definitivamente regulamentada em escala nacional” (ibid., p. 218), contribuindo para que o espaço se torne um

ativo financeiro tendo como “o potencial de atração /.../ [a] valorização dos terrenos na região de referência dos certificados [e instrumentos urbanísticos], o que acaba comprometendo a sua viabilidade com um padrão segregador do espaço urbano” (ibid., p. 219). Eis o ideal de controle social almejado por intermédio da *governança interfederativa e metropolitana*!

Em suma, os imperativos da manutenção da ordem e da lógica econômica presentes no EC, em termos práticos, fizeram com que as contradições se acumulassem ao invés de serem inibidas pelo peso da legislação, pois a realização da lei depende das forças atuantes. No caso do EM e sua perspectiva ideológica e política, internaliza-se o pressuposto de que tais forças, presentes na relação sincrética entre Estado, sociedade civil e mercado, pode encontrar um campo harmônico de interesses comuns, porém, com tendência à maior disposição do Estado para atender os preceitos da rentabilidade que assegure a produtividade e ganhos para as unidades urbanas que compreendem as metrópoles. Tomadas essas decisões, as representações institucionalizadas das classes sociais subalternas devem ainda voluntariamente assumir o compromisso e a responsabilidade com tal projeto.

Podemos ainda salientar, como faz Mészáros (2015) ao tratar do fetiche da participação e da neutralidade da legislação, o peso da lei é instituído “ao decretar categoricamente a viabilidade constitucional de si mesma em sua simbiose com a *relação estabelecida de forças*, e continua a fornecer sua legitimação pelo Estado com a mesma afirmação categórica enraizada na força [grifos do autor]” (MÉSZÁROS, 2015, p. 18). A ruptura com a relação estabelecida de forças só se encontra numa “grande mudança em relação das próprias forças” (ibid., p. 18) e que deve ser constantemente redefinida “em conformidade, a fim de atender às mudanças nas relações de poder e às alterações correspondentes dos antagonismos fundamentais inseparáveis do metabolismo de reprodução social do capital” (ibid., p. 56-7). Por isso, a relação entre Estado e força objetiva-se pelo direito como

base do poder [right is might] porque o poder é que estabelece o direito [might is right], e não o contrário, como é infundadamente postulado até mesmo por alguns defensores genuínos da teoria liberal. Naturalmente, a modalidade particular de afirmar, por meio da legislação do Estado, o suposto imperativo para a imposição e legitimação do Estado, o suposto imperativo para a imposição e legitimação da lei do mais forte [might-as-right] muda historicamente. Mas as determinações fundamentais permanecem as mesmas, enquanto o próprio Estado existir sob qualquer forma [grifos do autor]” (ibid., p. 49).

Em termos da existência histórica do Estado voltado à reprodução do capital é possível verificar a variabilidade entre a força da lei e a lei da força em

impor a legitimidade do Estado [que] é viável por vezes em suspensão e violação de todas as regras desse tipo [e direitos democráticos]. O desenvolvimento histórico decide qual dos dois deve prevalecer sob as circunstâncias dadas e, via de regra, mutáveis. Por isso, é totalmente arbitrário postular como *norma* a constitucionalidade ideal ou sua necessária suspensão ou abolição. Ambas vão – ou melhor, *vão e vêm* –

juntas com uma regularidade espantosa (ibid., p. 56-7).

Avessa a condição de existência do Estado nas sociedades de classe, a ideologia da governança prega o controle, a neutralidade, o equilíbrio entre classes e grupos sociais para manter a sua linha argumentativa e retórica de manutenção da ordem desconsiderando a própria legislação como resultado das contradições socioeconômicas que as fundamenta e criando uma *fantasmagórica* força extrínseca de contradições junto à importação não mediada de todo um aparato teórico-ideológico cujo caráter principal vem a ser a *pluralidade e multifuncionalidade* do princípio *universal* de governo ou da *burocracia administrativa* (garantindo a força da lei) apaziguadora de tensões para supostamente levar à harmonia e aos rendimentos promotores de um *ciclo virtuoso de crescimento do capital* (reafirmando a lei da força).

O que aparece como elemento corretivo nas ideologias dominantes, já percebia Mézáros (2015), corresponde aos “*defeitos estruturais* das determinações materiais diretas do sistema do capital [que] nunca poderiam ser superadas sem enfraquecer, e até mesmo minar a eficácia do próprio sistema autoexpansionista [grifos do autor]” (MÉSZÁROS, 2015, p. 103). Os limites dessa expansão podem ser temporalmente jogados para frente através de medidas ligadas ao Estado numa negação objetiva das contradições, mesmo que reconheça os efeitos destrutivos das crises econômicas e de suas consequências imediatas e futuras. Porém, independente da negação e/ou da alteração dos termos que passam a explicar os processos sociais ao invés de suas contradições e, com elas, das crises, dos contextos e complexos de relações que consubstanciam a sua objetividade última, os processos continuam operantes. Segundo Harvey (2018), em termos imediatos e próprios do cotidiano da divisão social e técnica do trabalho a negação objetiva das contradições também criou a crença ingênua de “que há uma solução tecnológica única /.../ que, como uma bala de prata, pode ser implementada sem mudar mais nada (como, por exemplo, as relações sociais dominantes e a vida cotidiana) faz com que as iniciativas sejam fadadas ao fracasso” (HARVEY, 2018, p. 116-7).

É preciso indicar que a crise como pressuposto *a priori* e justificativa de resoluções presente nas formulações ideo-políticas da governança emerge de grupos distintos que estão no interior da divisão técnica e social do trabalho, representam os interesses de classes sociais específicas ou de suas frações, mesmo que estes indivíduos não se refiram ou identifiquem diretamente a elas. Como vimos, técnicos, profissionais e acadêmicos pretendem promover transformações sociais através de mediações políticas formais e no interior da estrutura do poder estatal, porém sem a análise das contradições e uma proposição de ruptura com as dinâmicas próprias das relações dominantes que envolvem direta ou indiretamente a reprodução social em sua totalidade. Positiva-se uma transformação que conserva os aspectos econômicos

fundamentais do capital buscando pequenas rupturas no âmbito dos campos fora da economia para tentar *corrigir* seus problemas através de sua própria lógica, sem ao menos propor rupturas num horizonte histórico mais amplo ou, quando muito, relegam-no a um futuro indeterminado (social, histórica, geográfica e economicamente), como um fetiche temporal de futuro e um fantasma de governança, governabilidade e controle do presente.

Podemos ainda inferir que a formulação teórica que desconsidera os efeitos das relações sociais de produção não ocorre fortuitamente, suas contradições e as particularidades ou os elementos que as especificam encontram-se na prática social posta pela divisão do trabalho. A intervenção política institucionalizada e afinada com as ideologias dominantes é, simultaneamente, aspecto da crise e resultado das condições de existência do Estado, para além da manifestação “setorial” das crises (reino dos efeitos cujas causas são negadas), mas as reconhecendo como parte de uma totalidade dinâmica. As resoluções neste campo tornar-se-ão problemáticas e implicarão em consequências materiais e subjetivas de difícil reversão a curto prazo obnubilando os processos históricos em marcha e a tensão oriunda dessas contradições, sejam eles elementos econômicos ou extraeconômico, principalmente quando interferem numa ampla gama de sujeitos concretos, em classes sociais distintas e na sua forma de organização, nas estruturas do Estado em diferentes escalas e na dinâmica econômica, daí a importância de advertências em relação as contradições e, em última instância, a negação das crises ou até mesmo a sua instrumentalização gnosiológica.

Ao identificar a apologética de um consenso em relação à manutenção do modo e das relações de produção capitalistas por representantes da esquerda e da direita que atestam a inevitabilidade da sobrevida do capitalismo, Mézáros (2007) evidencia que o problema concreto da crise também envolve as tomadas de posição que tendem a fazer “previsões não raro frustradas no âmbito do mercado, mas também [implica na formulação teórica d]os administradores das várias modalidades de intervenção estatal” (MÉSZÁROS, 2007, p. 172). Tais previsões, ao mover forças a favor da estrutura operante (e dominante) da economia e do metabolismo social do capital, bem como da divisão social e técnica do trabalho, , “não diminui o caráter objetivo dos processos em andamento” (ibid., p. 172)²¹¹.

²¹¹ Todos esses segmentos que englobam diferentes interesses de indivíduos concretos representantes de determinadas classes e grupos sociais, instituições políticas (públicas e privadas), representações profissionais e civis são denominados como “atores sociais”. Pelo fato desta concepção não expressar as relações próprias da divisão do trabalho em sua objetividade e cujo desdobramento no corpo de pessoas envolvidas em atividades específicas é pouco abordado como uma relação posta pela posição tomada conforme a dimensão da composição social dessa divisão (incluindo a sua natureza técnica e ideológica), por não identificar a importância de posições antagônicas e, ao mesmo tempo, por generalizar aspectos singulares em mediações universais não utilizaremos este termo, embora reconhecemos que importantes vertentes críticas abordem a composição contraditória da relação entre instituições políticas e econômicas, o capital, os sujeitos e as classes como “atores sociais” (incluindo outros adjetivos/substantivos, por exemplo, econômico, político, etc.). A respeito da generalidade desses termos, concordamos com a posição de Ferrari (2012a) sobre a forte contribuição “para o caldo ideológico conservador em formação

No caso brasileiro houve certa coincidência entre crise econômica e política na fase de arrefecimento do crescimento das exportações, a partir de 2014, acelerando a institucionalização do EM e de seu projeto político naquele momento.

Apesar dos interlocutores (a serviço das instituições de primeira linha) do EM apresentem diferenças significativas a respeito dos pormenores da formulação e da aplicação dos recursos para as metrópoles em termos “técnico-jurídicos” e legais, o seu projeto de atuação política de reestruturação das metrópoles e dos diferentes segmentos sociais para resolução de problemas econômicos é mantido como ponto comum, especialmente na articulação central da correlação de forças necessárias para uma administração multiescalar das metrópoles e para a corrigibilidade dos efeitos negativos do capital o que consubstancia o consenso sobre governança metropolitana como meio e condição de correção multiescalar das crises.

O *consenso* da governança foi construído e não é absoluto. Mas, tornou-se base do debate e, mesmo com diferenças internas aos itens incluídos ou excluídos do EM, não há, em sua acepção, análise crítica do seu lineamento último, a saber: as consequências da articulação política, técnica, acadêmica e ideológica da promoção da governança interfederativa e metropolitana no país. Há, podemos assim dizer, contrassensos no interior do mesmo debate e até oposições ao próprio resultado final do texto do EM em relação aos diversos instrumentos urbanísticos que estão a ele associados e à forma de empregar os seus fundos na trama dos mecanismos fiscais disponíveis na estrutura federativa de organização do Estado brasileiro e de suas escalas de atuação – federal, estadual e municipal²¹².

– sempre tendo Marx em mira – sintomaticamente, teorias formuladas, principalmente, nos Estados Unidos, travestiram seres humanos (inseridos concretamente em determinadas relações sociais) e instituições (com papel determinado na reprodução destas relações) em *novos* atores e *novos* protagonistas (*players*) de cenas e cenários; uma vez travestidos, a história concreta é reduzida idealmente a cenários contingentes. Acompanhando o *nascimento* destes *atores* e *cenários*, foi declarada a morte do sujeito da história e da própria história. Nas ciências políticas, históricas e sociais adotaram-se concepções da teoria dos jogos, da teoria dos sistemas, do controle cibernético ou comunicativo (simbólico) dos seres humanos – muitos teóricos europeus incentivaram e colaboraram a seu modo para o incremento da suposta crise dos *paradigmas*, contribuindo para tentar decretar não só a morte do sujeito, mas o fim da ideologia, a destruição do *paradigma* do trabalho e outras vãs escatologias. Como reificação da mesma base material em transformação difunde-se a ideia, entre vastos setores da academia e das *novas esquerdas*, que o capitalismo pode ser aprimorado ou superado através de sucessivas reformas institucionais baseadas em uma *engenharia política* e *social* apoiada em um ideário liberal ou neoliberal [grifos do autor]” (FERRARI, 2012a, p. 81).

²¹² Uma das críticas mais contundentes ao EM, do ponto de vista institucional e acadêmico, foi elaborada por Klink (set/dez 2018). Porém, tal crítica não compromete a governança como concepção central do debate metropolitana e, mais, revela a base teórica, política e ideológica central do EM e da governança metropolitana como arranjos supostamente corretivos das crises, pois parte de suas premissas. Segundo Klink (set/dez 2018), o “Estatuto da Metrópole, agora reeditado e esvaziado de suas premissas originais para orientar o planejamento e a gestão das áreas metropolitanas, sinalizou que iria avançar no tema de financiamento metropolitano. A lei apenas providencia referências gerais para a constituição de instrumentos como operações urbanas consorciadas interfederativas e parcerias público-privadas, ambas gerando janelas de oportunidade privilegiadas para a inserção de novos dispositivos, métricas e modelagens financeiros” (KLINK, set./dez. 2018, p. 733). Independente da ausência do financiamento, o poder público, desde a origem e não somente na reedição do EM, buscou formas de gestão compartilhada do espaço metropolitano entre Estado, sociedade civil e mercado, gestão orientada por arranjos políticos e econômicos mistos entre iniciativa privada e fundos públicos e cuja valorização tende a redistribuir capital para a iniciativa privada. Essa interpretação é comum no campo do planejamento e parte da noção de investimento separada do movimento do capital, logo a ausência de fundo faz parecer que o capital privado não se apropria de recursos públicos (incluindo as empresas que compõem parte dos fundos e do capital estatal), isso sem considerar que a solução imediata, menos impactante para os cofres públicos, seria o controle de empresas estatais sobre a produção e distribuição deste valor, a ponto do Estado absorver

Mas, de modo geral, o posicionamento é de defesa de reestruturação ou contrarreforma do Estado para acompanhar a problemática urbana na escala das metrópoles e construir o acerto econômico para impedir o avanço da “crise da globalização”, sem romper com as determinações da inserção do Brasil e de suas metrópoles na divisão internacional do trabalho, pelo contrário, é preciso inserir o país e todos os seus espaços de modo acrítico nas demandas dos “novos” paradigmas da “nova” economia global baseados nos fluxos de capitais que situariam as metrópoles do país na *rede urbana internacional* e, em caso de problemas mais abrangentes, encontrariam fórmulas de *correção* pela *administração* ordenada por *arranjos políticos ideais do Estado* em organogramas e fluxos de comando potencializadores do “desenvolvimento” ou por *boas práticas de governo* (em oposição ao *desgoverno*) situadas nos modelos de *boas práticas do planejamento territorial, regional, urbano e metropolitano*. Essa posição, cujo álibi situa-se nas crises econômica e urbana, pautou todo o debate institucional a respeito da formulação da *governança metropolitana e interfederativa* presentes no EM, bem como justificou, sob certas vinculações ideológicas, a existência dessa peça jurídico-institucional e das contrarreformas a ela associadas conformando uma forma de planejamento urbano, territorial e regional adequado à minimização dos impactos da metropolização e, objetivamente, como negação última das contradições sociais.

Contudo, a partir do desenvolvimento desigual de inúmeras mediações, o tornar-se objetivo dessa *peça jurídico-institucional* ocorreu mediante a prática do planejamento e sua realização como síntese desta pré-ideação. Apesar do EM ser um instrumento urbanístico cujos

por suas empresas parte do valor extraído por ele mesmo, lembrando que as empresas estatais também extraem mais-valia por meio da exploração do trabalho. A interpretação de ausência de um fundo ainda incorre num elemento histórico fetichizado, tomando o resultado final de um longo processo como instância monocausal da mudança de diretrizes do EM, condição que Klink (set./dez. 2018) analisa a partir da “nova fase de austeridade que se anunciou a partir dos protestos de junho 2013 [e que] colocou – paradoxalmente – o Estado no centro da arena metropolitana para mediar as disputas sobre a alocação do fundo público entre trabalhadores, o capital portador de juros e o capital produtivo. A proliferação de evidências dessas disputas (por exemplo, em torno do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FI-FGTS – e os recursos tributários do orçamento-geral) aponta a necessidade de articular algumas das chaves analíticas discutidas aqui – como a constituição social de ativos, a capitalização diferencial e sua relação com a precificação e o lucro financeiro” (ibid., p. 733). Tomar os movimentos de 2013 como aspecto central da “crise de financiamento” ou da mudança de “fase de austeridade” é uma leitura que reduz a história recente do país à fenômenos políticos destituídos de sua base material de existência, sendo no mínimo uma perspectiva determinista e fatalista, pois desconsidera todo o ciclo econômico da inserção do país na divisão internacional do trabalho que levou a tais circunstância, as formas de capitalização das atividades públicas, a abertura para o capital financeiro de atividades antes ligadas ao setor produtivo, a especulação com o mercado imobiliário e a ênfase sobre a propriedade privada do solo urbano e rural, sobretudo a dimensão da produção do espaço em todas as metrópoles, processo associado tanto aos instrumentos urbanísticos presentes no EC quanto ao PAC e efetivados durante os governos Lula e Dilma, a expansão da economia baseada na exportação de *commodities* em detrimento do emprego e das atividades urbano-industriais. Esses entre outros fatores contribuíram com a depreciação da capacidade fiscal do Estado e aprofundaram as expropriações de recursos da classe trabalhadora para jogá-los no mercado financeiro, aspecto muito mais profundo e revelador da debilidade estrutural do país que as manifestações de 2013 que, para não tirar a sua importância, fazem parte desta totalidade em movimento e resultam de contrassensos da “mobilização política ideológica” presente nas conciliações promovidas pelos governos petistas nas décadas de 2000 e 2010, criando uma encruzilhada política de difícil reversão em curto prazo. Esse tipo de posição, foi repetida inúmeras vezes em outras instâncias, a título de exemplo, essa é a mesma crítica ao EM presente no relatório do BM (2015a) que aborda a formalização da “governança metropolitana no Brasil”, proximidade que ocorre da participação do intelectual na formulação deste documento e da difusão deste tipo de análise em outros campos do conhecimento e ciências sociais aplicadas.

efeitos históricos de sua realização serão sentidos em escala nacional. Mas só é possível verificar a sua relação imediata na mobilização de consciências e na ação dos técnicos envolvidos com o planejamento de cada unidade metropolitana através de seus PDUIs em busca das FPICs que conferem ao EM a posição de destaque. Neste sentido, rumaremos nos próximos capítulos às consequências imediatas de reestruturação político-administrativas e institucional impulsionadas pela efetivação do EM na escala da RMSP, sobretudo nos trabalhos realizados pela EMPLASA na elaboração, desenvolvimento e garantia de aplicação do PDUI.

***Seção II** – Do Estatuto da Metrópole ao Plano de Desenvolvimento Urbano
Integrado da Região Metropolitana de São Paulo: o tornar-se prático da
ideologia da governança metropolitana*

4. Reestruturação político-institucional a partir do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo

/.../ começava a desconfiar que o que se passa no mundo era diferente do que ele havia imaginado (GOETHE, 2009, p. 184)²¹³.

/.../ o destino, como todos os dramaturgos, não anuncia as peripécias nem o desfecho. Eles chegam a seu tempo, até que o pano cai, apagam-se as luzes, e os espectadores vão dormir (ASSIS, 2011, p. 131)²¹⁴.

/.../ Os urbanistas parecem ignorar ou desconhecer que eles próprios figuram nas relações de produção, que cumprem ordens. Executam quando acreditam controlar o espaço (LEFEBVRE, 2008, p. 139).

Neste capítulo analisaremos as consequências imediatas da reestruturação político-institucional do planejamento urbano, territorial e metropolitano, a partir do EM e de sua busca por gerir a reprodução do espaço das metrópoles e *corrigir* os efeitos da crise econômica no momento histórico atual. Apesar de ser particular em termos da formação social do Estado brasileiro, e, singular em seu contexto de reestruturação, esse processo revela uma prática que visa pela homogeneização das intervenções sobre o espaço metropolitano por parte do Estado. Para tanto, tendo como foco os efeitos e consequências imediatas do EM, exporemos aqui a sua aplicação na RMSP que, através do PDUI enquanto instrumento operacional, levou a transformações nos aparatos do Estado ligados à esfera do planejamento metropolitano e na aplicação de seus instrumentos urbanísticos. Tal processo exhibe tensões que condizem com determinações de existência mútua entre os diferentes complexos/campos da reprodução social de substancial importância para a manutenção do urbano, sobretudo o econômico e o político.

É preciso também apreender as objetivações do Estado organizado empiricamente em instituições, relações entre classes e partidos políticos, derivando na legislação e na dimensão jurídica presentes nos campos do direito e do planejamento na qualidade de produtos de um específico contexto e de contradições da sociedade que nela se baseiam, atuam, determinam e são determinadas de modo desigual²¹⁵.

²¹³ Excerto acerca de impressões da alteração do modo de pensar do protagonista da obra de Goethe (2009), Wilhelm Meister. O personagem reflete sobre suas descobertas do efeito prático das mudanças assumidas a partir de determinado modo de pensar o mundo, sendo uma posição importante nas tomadas de decisão entre alternativas na dimensão de sua vida prática.

²¹⁴ Em inúmeras passagens de “Dom Casmurro”, através do personagem Bento, Machado de Assis (2011) aborda reflexões sobre literatura e a história. O excerto acima versa sobre o devir da história nos indivíduos e vice-versa, e sobre a relação entre causalidade e casualidade, tudo isso através da noção de destino, das incertezas dos desdobramentos dos atos singulares dos indivíduos e tendências históricas/circunstâncias incontroláveis pelos mesmos, tendo como principal referência os dramas vividos pelo protagonista da peça “Otelo” de W. Shakespeare.

²¹⁵ Os complexos/campos da reprodução se movem e se interdeterminam desigual e mutuamente o que caracteriza ritmos distintos da realização das práticas humanas na sociedade de classes. Porém, isso não é um dado novo. Engels (1979) quando tratou do problema da habitação na Europa do séc. XIX e da contradição entre ampliação de capacidades produtivas na indústria da construção civil, a mercantilização de terrenos que passavam a ser produtos da incorporação imobiliária e a pauperização da habitação para classe operária e/ou a ausência de moradia fez com o Estado fosse acionado com projetos e programas assistenciais e de filantropia para reverter a situação. Porém, como indicou Engels com os exemplos históricos e, portanto, concretos da França, da Inglaterra e da Alemanha, tais projetos avançavam de acordo com os interesses das classes dominantes e, de fato, amorteceram, mas não resolveram o problema da habitação, devido a condição de existência econômica de a produção estar subsumida a dimensão da propriedade privada, incluindo a habitação e os meios para a sua construção. Cabe ressaltar que Engels (1979) não direciona a sua crítica exclusivamente ao campo da economia, mas igualmente para a dimensão

Ainda no contexto dessas determinações, partimos nessa seção da objetividade imediata das reestruturações propostas pela *governança interfederativa e metropolitana* e que apresentam um duplo alcance, a saber: (1) por promover e propor maior grau de intervenções urbanas articuladas pelos diferentes níveis do Estado em virtude do mercado, o EM mobilizou transformações na reprodução das metrópoles, e (2) acelerou reestruturações nas esferas do Estado sobretudo a partir da aplicação do PDUI nas escalas dos governos estaduais e municipais. Este duplo alcance de reestruturações não é algo novo. No momento da configuração da mundialização econômica do capital, Lefebvre (2009) já ressaltara que o duplo alcance da interação mutuamente constitutiva entre Estado e território/espaço decorre das relações capitalistas de produção e nela se objetiva, sendo, portanto, um importante componente da reprodução social contemporânea²¹⁶.

À luz dessa interrelação de duplo alcance, buscamos analisar neste capítulo as reestruturações políticas e institucionais em curso como realização de um novo tipo de planejamento pautado na perspectiva ideológica da governança e que acompanhou a formulação do PDUI para as intervenções metropolitanas.

4.1 Episódios preliminares de uma reestruturação em curso

A escolha da formulação do PDUI da RMSPP não foi arbitrária, mas pela primazia dessa metrópole na divisão territorial do trabalho nacional e internacional com forte caráter concentrador e centralizador da “densidade econômica e política”²¹⁷ e, como vimos no primeiro capítulo, pelo volume de intervenções urbanas reconhecidamente assumida por técnicos, intelectuais e consultores de agências internacionais que tinham como referência as transformações já em andamento nas RMs de São Paulo, Recife e Belo Horizonte. Outro aspecto importante a ser destacado é que sob a sociedade de classes e no contexto contemporâneo de mundialização do capital, na multiplicidade de relações entre os complexos da reprodução social e a ideologia, há uma mútua transformação do Estado e do espaço que

do Estado, da política e do direito no interior da divisão do trabalho a partir de uma crença cega, por parte de alguns intelectuais socialistas e social democratas enraizados em teorias proudhonianas como é caso do Sr. Sax, no arremedo da contradição por meio das intervenções estatais como forças extrínsecas da sociedade (e de seus conflitos e contradições).

²¹⁶ Nas palavras de Lefebvre (2009), o “Estado e o território interagem de tal forma que se pode dizer que é mutuamente constitutivo. Isso explica as atividades enganosas e a imagem dos funcionários do Estado (hommes de l’Etat). Eles parecem administrar, gerenciar e organizar um espaço natural. Na prática, porém, eles substituem qualquer espaço por outro espaço, primeiro econômico e social, depois político. Eles acreditam que estão obedecendo o alto de suas cabeças – uma representação. Na verdade, eles estão obedecendo uma ordem: a sua” (LEFEBVRE, 2009, p. 228). O excerto citado é uma tradução livre de: “State and the territory interact in such a way that they can be said to be mutually constitutive. This explains the deceptive activities and image of state officials [hommes de l’Etat]. They seem to administer, manage and organize a natural space. In practice, however, they replace it with another space, first economic and social, then political. They believe that they are obeying something in their heads - a representation (of the country, etc.). In fact, they are establishing their own order”.

²¹⁷ Para uma análise quantitativa deste processo ver dados sistematizados em: IBGE, 2008, 2016 e 2017, IPEA, 2013a. Já a apreensão crítica da reprodução do espaço da metrópole, com atenção especial a RMSPP, ver: Alvarez, 2008 e 2013, Carlos, 2015a e b, Damiani, 2006, 2009 e 2010 e SANTOS, 2015.

precisam ser destacadas ou evidenciadas a partir dos elos mais avançados em termos dos processos econômicos, políticos e ideológicos em curso, pois correspondem, desigualmente, a contradições da totalidade da vida social em suas diversas escalas.

Devemos ainda complementar sobre a desigualdade das determinações políticas que sujeitos atuantes no corpo de profissional da divisão do trabalho no interior do Estado atuam obedecendo certas diretrizes. Em um emaranhado de relações esta atuação contempla suas posições políticas de natureza subjetiva mas que objetivamente reproduzem valores, representações, ideologias que acabam por afetar todo o complexo social no qual tais sujeitos estão inseridos. Isto significa que nossas ações e posições subjetivas no interior das determinações sociais, ao se realizarem, têm alcance social quer saibamos ou não disso.

I.

O EM ao ser aprovado mobilizou processos de governança em marcha que foram internalizados na gestão pública e no planejamento metropolitano, nas escalas dos governos estadual e municipais em São Paulo e que antecedem a nova legislação.

Na RMSP a gestão metropolitana já estava em vigor desde 16 de junho de 2011, em função da Lei Complementar Estadual nº 1.139, e da criação do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana (CDRMSP). Após a aprovação e estudo prévio do EM pelos representantes do poder executivo do Governo do Estado de São Paulo (GOVESP), dos técnicos dos 39 municípios da RMSP e da aprovação do presidente do CDRMSP, à época o então prefeito do município de São Paulo, Fernando Haddad (PT – 2013-2016), em 19 de outubro de 2015, foi deliberado o CD nº 1/15 que, reorienta as atribuições da gestão dos serviços da metrópole, criando novas providências aos instrumentos do EC e

Art. 1º - Fica criado o Comitê Executivo do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, subordinado ao Conselho de Desenvolvimento da RMSP, com o objetivo de promover a articulação e coordenação, entre Estado, Municípios Integrantes da região e sociedade civil, dos trabalhos relativos à elaboração do Guia Metodológico que orientará a produção do referido Plano e acompanhamento desse processo até a sua aprovação nos termos estabelecidos pelo § 4º do Art. 10 do Estatuto da Metrópole.

§1º - Neste ato, o Conselho de Desenvolvimento da RMSP outorga ao Comitê Executivo a aprovação do Guia Metodológico, de que trata o **caput** deste artigo.

§ 2º - No Guia Metodológico a que se refere este artigo constará a definição do escopo, dos objetivos, do processo consultivo e da metodologia participativa, nos termos do Estatuto da Metrópole, assim como o cronograma de execução das atividades e previsão de recursos financeiros (CDRMSP, 2015).

O Comitê Executivo da RMSP, sob coordenação do CDRMSP, antes da aprovação do EM, tinha como sua Secretaria Executiva a EMPLASA que, por sua vez, seguia tais funções segundo as deliberações do decreto nº 57.349 de 20 de setembro de 2011²¹⁸. Com a

²¹⁸ O decreto estadual nº 57.349 de 20 de setembro de 2011, também delibera sobre o Comitê Executivo da RMSP, essa vem a

institucionalização do EM, a EMPLASA deixou de ter centralidade técnica operacional no Comitê Executivo de gestão da RMSP, assim no CD nº 1 do CDRMSP definia que

Art. 3º - O Comitê Executivo constituirá uma Comissão Técnica, composta por membros representantes das 5 sub-regiões da RMSP, do Município de São Paulo e do Estado de São Paulo, para promover o trabalho de elaboração do PDUI, acompanhar o seu desenvolvimento, atuando como facilitador da observância ao Estatuto da Metrópole, bem como pautar as reuniões do Comitê Executivo.

Parágrafo Único – Para a execução dos trabalhos previstos no **caput** deste artigo, a Comissão Técnica, ouvido pelo Comitê Executivo, constituirá Grupos de Trabalho nas sub-regiões da RMSP, que atuarão como órgãos auxiliares à Comissão Técnica na mobilização dos atores regionais na apuração das demandas locais referidas aos planos municipais e regionais (CDRMSP, 2015).

A dimensão da governança presente no EM diferente das práticas de planejamento sob orientações similares e já estabelecidas nas escalas regional e local das formações estatais no estado de São Paulo, mobilizou instrumentos, técnicos e empresas (ainda) existentes para a transição de um tipo de planejamento para outro. Isto quer dizer que foram utilizados os instrumentos e o corpo técnico disponíveis nas esferas da divisão social (e técnica) do trabalho da qual as formações estatais participam, bem como seu conhecimento científico e as interpretações de mundo que conduziram a tomadas de posição entre alternativas neste campo. No mesmo contexto, a governança metropolitana no campo da política e do planejamento era internalizada, com “certo ponto cego” (LEFEBVRE, 2001 e 2008) sobre as suas consequências. Mas, esse processo, ao final, conduziu a um tipo de *sistema de gestão metropolitana*, para usar a expressão dos técnicos da EMPLASA (et al., abril de 2019), que excluía e reestruturava as empresas públicas ligadas ao planejamento do ciclo histórico e político anterior²¹⁹. O tipo de planejamento aventado pela ideologia da governança metropolitana amplia os instrumentos de

ser composta por: 18 membros e seus suplentes sendo 5 membros das sub-regiões da RMSP, Prefeito Presidente do Conselho Consultivo e Prefeito Presidente do Consórcio Público Intermunicipal Multifinalitário de cada sub-região, o Município de São Paulo por integrar as 5 sub-regiões será representado pelos titulares das Secretarias de Desenvolvimento Urbano (SMDU), de Transporte (SMT), do Verde e Meio Ambiente (SVMA) e de Relações Internacionais Federativas (SMRIF) da PMSP; o GOVESP terá como seus componentes o Subsecretário de Assuntos Metropolitanos, os Presidente e Vice-Presidente da EMPLASA e o Secretário Adjunto de Planejamento e Gestão (SPG); neste organograma, se o prefeito de um município for presidente do Conselho Consultivo e do Consórcio Público Intermunicipal Multifinalitário, o representante da sub-região será o vice-presidente do Consórcio Público Intermunicipal Multifinalitário; além desses membros titulares podem participar das reuniões, desde que convidados, representantes da sociedade civil, órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional do GOVESP e dos municípios integrantes da RMSP.

²¹⁹ A EMPLASA foi criada em 1975, resultou ideológica e politicamente da introdução no Brasil, com circunstâncias particulares, das práticas funcionais do planejamento territorial e dos planos diretores franceses e ingleses. A respeito da formulação do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) presente no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), como constata Souza (2010), vivia-se a “síndrome do planejamento” com definida atribuição do Estado em “dar continuidade e ampliar a preocupação com os processos de gestão da cidade, elaborando planos, implantando sistemas de planejamento, de cadastro, revendo os sistemas tributários” (SOUZA, 2010, p. 120). Todas essas atribuições não teriam no Estado o marco regulador, mas a entidade de planejamento centralizado. Há inúmeras similaridades com o planejamento contemporâneo, como ocorre com a distinção de áreas, a posição a respeito da urbanização como sinônimo de problema, a busca por corrigibilidade dos fenômenos econômicos e espaciais, mas seu foco estava no controle direto do Estado sobre a urbanização, sem compartilhamento com capitais que se beneficiam com a produção espaço e com os critérios de posição das metrópoles na economia nacional sobre controle estatal. A metropolização como fenômeno de qualidades distintas da extensão da urbanização em termos quantitativos, também alterou as escalas da reprodução econômica (LENCIONI, set/out 2020) levando a maior inserção dessas áreas no mercado mundializado alterando o próprio planejamento e o sentido de sua atuação.

promoção do capital e a sua fluidez na produção do espaço através da elaboração de projetos com parcerias, convênios e concessões do poder público com a iniciativa privada, com garantias de investimentos por parte do Estado e parco controle (social e político) sobre as formas de exploração do trabalho, bem como sobre os processos de valorização do espaço, especulação e segregação socioespacial ligados a construção de infraestrutura e/ou serviços coletivos em escala metropolitana.

A peculiaridade deste tipo de planejamento dispensa o trabalho intelectual e a produção técnico-científica imediatamente ligados à gestão direta do Estado, podendo ser incorporado para projetos pontuais oferecidos à iniciativa privada. Isso não significa que o Estado deixa de desempenhar determinadas funções no campo do planejamento e na divisão do trabalho de cunho econômico e extraeconômico (impossível na sociedade de classes), mas configura a busca em desobstruir canais de expansão do capital para novos ramos e formas de atuação por meio da criação de empresas de consultoria cujo produto/mercadoria planejamento fosse flexível, adaptável às divisões definidas politicamente e, nos jargões dominantes, apresentasse a noção de eficácia do mercado no modelo do projeto a ser desenvolvido. Do ponto de vista jurídico, segundo o EM (BRASIL, 2015a) são previstos para a gestão de todas as RMs no país e aplicação direta de suas normas e regulamentações, a possibilidade de criação de órgãos reguladores do “desenvolvimento urbano integrado” como comitês ou agências de caráter e metropolitano e regional, mas que dispensam uma estrutura permanente do planejamento, como ocorre com a EMPLASA no caso do GOVESP. Em seu lugar, conforme art. 9º dessa legislação, são previstos convênios de cooperação, contratos de gestão e PPPs interfederativas para a atribuição conjunta e voluntária do planejamento. Assim, as FPICs e os PDUIs estão inseridos como parte dos instrumentos jurídico-urbanísticos que podem ser mobilizados pelas diferentes instâncias e escalas do poder público para aplicação da governança, tendo definido comitê, agência e/ou conselho, com participação das instâncias políticas dos governos estadual e municipais e colaboração da sociedade civil organizadas e arremetida por lei.

As consequências imediatas da aplicação do EM na RMSP, especialmente a formulação do PDUI, revela o percurso da governança em direção à reestruturação de esferas específicas do Estado. Sua implantação requereu a participação da EMPLASA, pela relevância de sua produção e qualidade de seu corpo técnico e na aplicação do planejamento de novo tipo o que acabou por levar ao desmonte desta autarquia como parte da reestruturação em marcha.

Soma-se a isso o fato de já se encontrar em andamento no estado de São Paulo, com aprovação do governo federal antes da aprovação do EM, a criação de Agências de Desenvolvimento Metropolitano (AGEM) em substituição as esferas do planejamento

formuladas nos ciclos políticos. A perspectiva da governança apresentada por agência internacionais, contribuiu para aceleração da substituição de toda a estrutura de planejamento territorial, urbano e regional pública para introdução de empresas consultoria privada em seu lugar reeditando, quando necessário, o tipo de planejamento a ser implantado.

Este processo não se encontrava em marcha somente em São Paulo. Além das dos exemplos das RMs do estado de São Paulo, exceto a RMSP, citamos também as experiências das Agências de Desenvolvimento Metropolitano para promover o planejamento metropolitano da RM de Belo Horizonte (BM, 2015a) e da CONDEPE/FIPEM responsável pela criação do Sistema Gestor Metropolitano e do Plano intitulado MetrÓpole Estratégia para a RM de Recife, ambas com parceria com a *Cities Alliance*, do BM e do IPEA (BM, 2015a e IPEA, 2015).

Em nota sobre a institucionalização da RM de Sorocaba, cujo PDUI também foi elaborado pela EMPLASA, durante a plenária na Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP), destaca-se o papel do GOVESP na criação de:

agências de desenvolvimento [que] são uma solução para gerir os problemas e interesses comuns das regiões metropolitanas. Esses órgãos técnicos assumem funções de planejamento, assessoramento e regulação urbana e procuram viabilizar instrumentos de desenvolvimento integrado e dar apoio à execução de funções públicas. Trata-se de órgãos intersetoriais, vinculados aos governos estaduais, que articulam diversos municípios e respondem a diretrizes dos governos estaduais e federal. Alguns Estados, como São Paulo, fomentaram a criação de agências para gerir suas respectivas regiões metropolitanas, como são os casos da Baixada Santista, Campinas, ABC Paulista, Vale do Paraíba e Litoral Norte e, agora, o de Sorocaba (<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=365879>, acessado em 10/11/2015)²²⁰.

A criação de Agências de Desenvolvimento Metropolitano (AGEM) com perspectiva de estruturação de uma instância política intermediária de gestão foi o nexos estabelecido para aplicação particular dos PDUIs em termos institucionais, junto com essas agências outras instituições foram criadas e rearranjadas com o propósito de reorganização da esfera do planejamento e gestão das metrópoles.

Esse percurso foi ainda acelerado com a transição dos governos estaduais de Geraldo Alckmin (PSDB – 2014-2018) e João Dória (PSDB) cujo mandato se iniciou em 2018. Embora façam parte do mesmo partido político e em comum atuaram de modo militante na reestruturação neoliberal nas escalas estadual e nacional em defesa das classes dominantes, João Dória apresenta uma estratégia pró-mercado mais agressiva, com discurso de enxugar a “máquina estatal” proveniente de uma geração mais recente de formação (neo)liberal. Neste

²²⁰ A institucionalização da RM de Sorocaba resultou do PL Complementar 29/2015 e foi proposta pelo executivo do GOVESP do então governador, à época, Geraldo Alckmin (PSDB – 2001-2006 e 2011-2018). O pronunciamento e nota no site da ALESP por parte do executivo demonstram, por um lado, um processo de longa data já em andamento de redefinições e reestruturações no planejamento territorial e urbano e, por outro, o afinamento político e ideológico com as perspectivas presentes no EM cuja aprovação instituiu e acelerou tais medidas.

contexto a presença de João Dória à frente do executivo do GOVESP e uma assembleia legislativa composta de representantes políticos pró-mercado, aceleraram o desmonte de toda estrutura de pesquisa, desenvolvimento e, no limiar, de planejamento nos marcos dos ciclos políticos e econômicos anteriores²²¹.

A tragédia é acentuada, mas não surpreende quando recordamos que, conforme vimos nos capítulos anteriores, o consenso e a recepção positiva a respeito da governança e da reestruturação que com ela segue, sobretudo nas esferas federais da administração pública, foi conduzida por um partido da esquerda institucionalizada e com discurso de oposição ao neoliberalismo. O que se verifica deste processo? A dimensão da internalização prática da ideologia da governança em diferentes escalas de atuação do Estado e a desigualdade de seu desenvolvimento em reestruturá-lo, o que corresponde a mudanças nas empresas estatais, nas instituições a elas vinculadas, nas formas de funcionamento e no corpo técnico-administrativo associado diretamente às funções operativas em termos de aplicação dos serviços públicos. Não há uma unilateralidade causal da aplicação do EM e o fechamento da EMPLASA, mas a projeção da reestruturação do Estado presente na governança como ideologia e política que intensificou a processo de extinção da empresa e, com ela, do tipo de planejamento e atividade operacional/intelectual que a mesma representava em termos de função de intervenção nas metrópoles no estado de São Paulo.

No caso do PDUI da RMSP, durante o período de sua formulação, entre 2015 e 2019, o corpo técnico da EMPLASA atuou para promover o estudo, a aplicação de todos os instrumentos do EM e, concomitantemente, conduziu à transição e/ou reorganização política da gestão das metrópoles em escala regional segundo as orientações e estruturas administrativas presentes na nova legislação o que culminou no seu “desfecho trágico”²²².

Em entrevista com os técnicos da EMPLASA responsáveis pela elaboração do “Caderno de Propostas” do PDUI, em 24 de novembro de 2018²²³, ao serem questionados das potenciais

²²¹ Não faremos uma análise político-eleitoral pormenorizada das eleições de 2018, mas cabem algumas observações. Basta olhar a composição das câmaras dos deputados federal e estadual para verificar o resultado da atuação política e ideológica dos campos mais conservadores e reacionários nas últimas eleições. A “falsificação da ira popular”, para usar um termo cunhado por Oliveira (1992), correspondeu no último ciclo de lutas de classe à canalização da insatisfação popular com os efeitos da crise econômica e política no Brasil contemporâneo, contribuindo com a eleição da extrema direita, o que não é uma novidade no pleito eleitoral brasileiro. Assim, há uma composição ampliada dos segmentos políticos ligados às denominadas direita e centro-direita nas câmaras de deputados e no senado (ver: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/07/politica/1538947790_768660.html, acessado em 02/02/ 2019). No caso do GOVESP, embora João Dória tenha vencido com aperto de Márcio França (Partido Socialista Brasileiro – PSB) nas eleições estaduais, a composição ALESP tendeu favoravelmente para projetos de desmonte das conquistas de direitos sociais e do trabalho, da pesquisa e da ciência do que foi apresentado pelo executivo (ver: <https://arte.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2018/legislativo-eleito/#/deputado/sp>, acessado em 03/12/2019).

²²² No próximo item trataremos com mais atenção a alteração da estrutura do planejamento da RMSP, esse processo envolveu a concepção da estrutura de controle dos recursos e atuação políticas mais flexíveis e liberalizantes de atuação do Estado.

²²³ A entrevista foi realizada no momento de elaboração do PDUI e com o propósito de identificar a recepção da governança presente no EM. Foram entrevistados os analistas de desenvolvimento urbano e regional da EMPLASA. Para segurança do(a)s

reestruturações da gestão responderam em inúmeras direções, contrariando qualquer alteração no papel do planejamento que vigorava desde a implantação da EMPLASA, tentando localizá-la no interior do EM, enquanto vantagem institucional, revelando desconhecimento da reestruturação em marcha. Vejamos como os técnicos se pronunciaram, ou seja, como a ideologia intrínseca ao EM ganhou materialidade ao se exteriorizar nos *atos, operações e relações singulares* na esfera do planejamento. A então analista de desenvolvimento urbano e regional da EMPLASA e responsável pela elaboração e operacionalidade do PDUI, *Alpha*, dá-nos os elementos da transição em voga, quando enaltece que o EM e a governança promoveram uma ruptura institucional, mas não o efeito de uma reestruturação. Sobre o PDUI e seus resultados imediatos, diz a arquiteta e urbanista:

Quando a gente pensa nesses três anos e como chegou no caderno de propostas, foi um processo muito, difícil até /.../ internamente, a gente teve muitas rupturas. Acho que essa é a palavra, muitas rupturas. Porque toda instituição tem uma direção e /.../ ela determina alguns caminhos, não do conteúdo do trabalho, mas de como ele está sendo feito. E no início, esse trabalho começou e não foi uma decisão da equipe técnica, começou simplesmente abrindo a plataformas de propostas. O de São Paulo, começou dessa maneira. Acho que faltou de fato um pouco esse trabalho anterior de fazer o debate, ampliar o debate para construir as propostas para a sociedade ter mais elementos para construir as suas propostas. Os outros PDUIs que estão sendo feitos [no Estado de São Paulo], que é Piracicaba, Jundiaí, Sorocaba, Campinas /.../ A EMPLASA faz um papel de agência, mas não é uma agência mesmo. Não tem, acho que, o poder de articulação que muitas vezes uma agência tem. Agora os outros que a EMPLASA está fazendo é um pouco diferente mesmo, tem a piscina de diagnóstico que é uma coisa interessante, a gente não teve, a gente abriu a plataforma /.../ A gente ia ter com a sociedade civil e não teve, agora estou lembrando disso. A gente teve subregionais com técnicos de prefeituras.

Eles [Rio de Janeiro] fecharam [as suas secretarias metropolitanas], não é? O que sinto que eles gostariam dessa articulação, e é muito emblemática na RMSP, é a questão da legislação de proteção aos mananciais. Ela nasceu, na década de 1970 dentro da EMPLASA, que era o órgão de planejamento metropolitano, então se criou essa imensa área de proteção de mananciais, metade do território de São Paulo, e isso foi centralizado, então a fiscalização era da EMPLASA e depois passou para a CETESB (Companhia Ambiental do Estado de São Paulo). Aí começou a discussão dos municípios, [eles diziam:] “ah lei é muito autoritária, ah lei foge da realidade”. Aí, veio a Constituição de 1988 e municipalizou tudo, a atribuição de legislar sobre o uso e ocupação do solo é do município, ficou essa dicotomia. Aí em 1997, teve a nova lei de mananciais e aí [eles diziam:] “ah não, não dá para ter essa visão tão regional”. Então, vão ter as sub-bacias, as APRNs (Áreas de Proteção de Recursos Naturais) e os municípios vão estar mais próximos dos comitês, tudo bem! Hoje o que a gente escuta dos fóruns das próprias prefeituras, “falta um olhar mais regional, metropolitano”. Entende? Então eu acho assim, tem um espaço para essa articulação mesmo, mais [baseado] na ideia de comissão mesmo que é conseguir colocar em volta de uma mesa a SABESP, as prefeituras, a prefeitura que é sua vizinha, acho que isso todos querem, todos sentem falta desse espaço de articulação mesmo. Por quê? Porque fica sempre assim, “ah então é regional ou então é municipal”, e ficam sempre os mesmos [grifos nossos] (*ALPHA*, 24 de novembro de 2018).

A posição da técnica do planejamento é extremamente relevante para verificar a

técnico(a)s e preservação de sua identidade, os nomes são tratados como Alpha, Beta, Gama e Delta. A entrevista na íntegra está disponível no Anexo II, em duas partes, o diálogo inicial de apresentação da EMPLASA por partes dos seus técnicos, e a segunda parte que consta com um ciclo de perguntas e respostas sobre a formulação do PDUI elaborado para a RMSP.

objetividade do processo em marcha. Em primeiro lugar, a política e o direito entrelaçados pela tomada de posição sobre a produção do PDUI ocorre de forma independente da decisão da equipe técnica da EMPLASA, i.e., o GOVESP iniciou a consulta com a “sociedade civil” com a abertura da plataforma digital dando ao corpo técnico-administrativo da EMPLASA a atividade/tarefa de planejamento associada a uma ordem já estabelecida.

Em segundo lugar, há certa similaridade da trajetória de gestão da RMRJ e das RMs sob tutela do GOVESP em substituir empresas de planejamento da administração estadual por agências, conselhos e comitês, conforme previsto pelo próprio EM. Substituição que, no caso do estado de São Paulo, decorre também da descentralização da gestão pública proposta desde a Constituição de 1988 e da fragmentação da oferta dos serviços por empresas setorializadas cuja estratégia dominante, em detrimento das lutas dos trabalhadores e dos movimentos sociais no sentido da universalização dos serviços públicos e autonomia municipal, tem sido a de transferir o patrimônio público, tornando-se comum a presença ativa de representantes da última no interior da esfera pública na tomada de decisões por meio de atividades mistas, da privatização e da regulamentação do mercado de capitais que ofertam serviços mediante tarifação ou subsídios estatais, no lugar da gratuidade e universalização daqueles tidos estrategicamente como coletivos e essenciais à reprodução social.

Embora os técnicos entrevistados demonstrem perceber as transformações no interior do Estado, ao negarem a reestruturação em marcha, afirmam o seu contrário, acreditando ainda na continuidade dos trabalhos da EMPLASA ou, em suas palavras, na função desta empresa em, por meio do planejamento metropolitano de tipo moderno, “criar essa governança que vai driblar /.../ [a] fragmentação que tem do Estado” (*ALPHA*, 24 de novembro de 2018). Ao complementar essa posição o também técnico da EMPLASA, *Delta*, explicita que

Por outro lado, também, a gente está pensando num quebra-cabeça com as mesmas peças, acho que não há assim uma ideia de novo formato de instituições /.../ Mesmo porque, os agentes já existentes respondem bem, por exemplo, os quadros técnicos, gente que tem capacidade dentro do poder público de responder um estímulo metropolitano, talvez um foco, isso. Mas não acho que o PDUI leve em conta uma reestruturação do Estado, acho que não (*DELTA*, 24 de novembro de 2018).

Uma vez que, na visão geral dos técnicos, como constata *Beta*, o(a) único(a) economista entrevistado(a) e que atuou no PDUI, “é mais uma articulação entre os agentes existentes” (*BETA*, 24 de novembro de 2018). Articulação subordinada as câmaras temáticas criadas pelo EM e cuja aplicabilidade está presente no PDUI. Porém, os técnicos acreditavam que tal articulação preservaria a EMPLASA no conjunto das instituições, agentes ou “atores” da gestão metropolitana. Essa perspectiva está associada a noção estagnada e linear cumulativa do funcionamento do Estado que, como entidade extrínseca às contradições, seria um agente

externo e neutro com instituições imutáveis, aí o enrijecimento, a ingenuidade e o fetiche da noção de “ator político ou social”, sobretudo no campo do planejamento.

Para melhor expressar tal posição, novamente com a palavra, *Delta*:

desde as câmaras temáticas que foram criadas dentro do PDUI de São Paulo, /.../ tentam dar conta de temas que são muito metropolitanos. Talvez, seja esse o certo diferencial delas, foram temas em que as instituições participantes chegaram comumente a uma decisão, chegaram [e disseram] olha: ‘realmente, isso seria legal se tivesse um olhar metropolitano’. Assim, a questão da regionalidade, enfrentamento de precariedade, gestão e sistemas de áreas verdes e áreas protegidas, aí são quatro... e gestão ambiental de riscos ambientais e urbanos, são temas que talvez os participantes deveriam olhar e dizer: ‘não, isso seria muito legal que tivesse um olhar metropolitano’. Então, talvez acho que dentro da visão de que existem temas que as instituições reconhecem [e dizem] ‘olha, aqui é melhor a gente cuidar, porque a gente já faz isso melhor e de fato a gente tem uma experiência acumulada e sabe lhe dar, agora não, nisso nesse ponto seria legal você, enquanto secretaria executiva EMPLASA, organizar discussões que podem encarar esses temas, encará-los sobre o ponto de vista metropolitano e regional’. Talvez essas quatro estratégias sejam um pouco o resultado desses temas que de fato merecem um tratamento regional [grifos nossos] (*DELTA*, 24 de novembro de 2018).

A crença na força institucional da EMPLASA frente a reestruturação não é fortuita, corresponderia à necessidade de gestão do território ofertada pelo acúmulo de pesquisas da instituição e pela realidade metropolitana como espaço já desordenado em si, destituído da sociedade que lhe deu origem. Porém, é a resposta sem mediações e limitada a posição na divisão social do trabalho da qual os técnicos atuam com a produção intelectual, criando essa dimensão de demanda obrigatória e rigidez da institucionalidade em questão.

A mesma posição é apresentada por *Alpha* quando afirma que, nos marcos do EM empresas de planejamento, como a EMPLASA, faziam-se necessária para integrar as atividades setorizadas nos amplos e complexos tecidos metropolitanos

além de envolverem Funções [Públicas de] Interesse Comum, /.../ [apresentam também resoluções] transversais. Saneamento, recursos hídricos, habitação, então só o setorial, mesmo ele tendo uma visão metropolitana como o da SABESP, ele não dá conta de resolver, porque envolve os municípios, porque envolve /.../ A SABESP, em [relação] aos técnicos, eu acho assim /.../ o relacionamento com os técnicos da SABESP é muito bom, a gente já fez várias discussões e eles imploram que alguém controle a expansão urbana de um município, por exemplo. E o município finca o pé, [eles dizem] “porque isso é atribuição minha”. Essas câmaras temáticas, elas trazem um pouco esse debate, então os sistemas de áreas verdes garantem algumas áreas de preservação /.../ é muito um sistema de concessão também, “ora a gente preserva aqui”. Um outro dado que é também interessante, para superar essas resistências dos municípios, é começar a pensar em instrumentos econômicos de compensação [e] pagamento de riscos ambientais, compensação financeira dos municípios que são produtores de água que têm áreas extensas com restrições ao uso e ocupação do solo (*ALPHA*, 24 de novembro de 2018).

Irônica, trágica e objetivamente, ocorreu o contrário do previsto pelos técnicos da EMPLASA com a elaboração do PDUI. Vale lembrar que a governança metropolitana e interfederativa presente nos “marcos legais” do EM ganhou relevância por propor a

responsabilidade fiscal levada às últimas consequências o que conduz também ao rearranjo e ao desmonte de instituições e órgãos públicos vinculados ao planejamento, como a EMPLASA.

Mesmo sobre tais pressupostos político-institucionais, conforme indicado na apresentação do PDUI, a formulação das estratégias de intervenção metropolitana presentes na “nova legislação”, os arranjos institucionais necessários para a sua efetivação prática e no limiar da estrutura preexistente do Estado, todo o estudo foi elaborado com a presença e atuação

dos membros do grupo de trabalho, que é composto por técnicos da Emplasa, representantes das prefeituras e da sociedade civil. Concluídas as etapas do trabalho, os resultados foram pactuados pelos representantes de cada uma das sub-regiões envolvidas mais o município de São Paulo. O processo foi, portanto, construído democraticamente com a participação e anuência de representantes dos 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo, que contribuíram com conhecimento técnico e político para o resultado final (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 14).

Porém, com a aprovação do PDUI e a já definida função das demais empresas metropolitanas setorizadas pelo GOVESP, ao longo de 2019 ocorre o desmonte da EMPLASA, uma vez que a sua função foi politicamente fragmentada em câmaras temáticas e em empresas de consultoria contratadas pelo Estado que, respectivamente, tratarão dos serviços públicos metropolitanos e renovarão os PDUIs conforme os arranjos políticos definidos no CDRMSP. Aliás, em meados do mesmo ano, os responsáveis pela Secretaria de Governo do Estado de São Paulo que conduziram o andamento da formulação dos PDUIs para todo o estado, em resposta aos questionamentos dos jornalistas de “O Estado de São Paulo” sobre a redefinição do planejamento metropolitano, já anunciavam

não ver atualmente participação da Emplasa em nenhum dos grandes projetos de planejamento urbano da região metropolitana – cita, por exemplo, o Plano Integrado de Transportes Urbanos (PITU), organizado pela Secretaria de Transportes Metropolitanos, e trabalhos de habitação popular e gestão de águas, mas não menciona os PDUIs /.../ [Porém, nos marcos da legislação vigente,] a orientação é manter apenas os servidores estritamente necessários para o processo de liquidação. Serão mantidas atividades que possuem função pública relevante, e executadas pela administração direta e autárquica quando não possam ser realizadas pela iniciativa privada (FERRAZ, 01/07/2019, p. A10).

As atribuições da gestão da RMS, conforme já ocorre com as demais RMs sob tutela do GOVESP, ficam destinada às AGEMs. As últimas, desde 2019, respondem ao controle direto da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do GOVESP, deixando ao executivo a articulação necessária para as definições e tomadas de posição políticas, sobretudo na esfera do planejamento metropolitano; tal como elaborado na articulação interfederativa do EM.²²⁴

²²⁴ Conforme consta na página eletrônica da SDR, a instituição “possui papel estratégico para as ações do Governo do Estado /.../ [e] busca facilitar a relação dos municípios com o Estado. Para tanto, a Secretaria possui atuação intersetorial, organizando o fluxo de demandas dos 645 municípios, desde obras de infraestrutura urbana até demandas nas diversas áreas abrangidas pelos projetos e ações do Governo do Estado como um todo /.../ [Como previsto nos marcos do EM, busca-se] ouvir as necessidades, integrar e articular parcerias e convênios com os municípios, além de fiscalizar e cobrar resultados, auxiliando o Estado a melhorar os indicadores socioeconômicos, e por consequência, trazer maior qualidade de vida e eficiência nos serviços

No caso da EMPLASA e de suas atribuições, como constata o jornalista a partir da resposta da Secretaria de Governo e as previsões do EM, a empresa era até responsável pela

elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs) das regiões metropolitanas e aglomerados urbanos /.../. Até agora, apenas dois, dos nove programas, estão prontos e aguardando aprovação dos deputados – cabe ao governo enviá-los à Alesp via projeto de lei. Com a empresa desativada, o trabalho deve ser repassado a consultorias privadas [grifos nossos]” (FERRAZ, 01/07/2019, p. A10).

O repasse dos PDUIs para consultorias privadas é um dos mecanismos previstos nos marcos da governança. Aliás, também consta no EM a responsabilidade fiscal de gestão das empresas públicas o que autoriza, em termos jurídicos, ao GOVESP reestruturar de acordo com as diretrizes do mercado, as empresas públicas tidas como onerosas.

Como parte de uma estratégia política, em marcha,

Com a posse de Doria, as atribuições da Emplasa e toda a estrutura de governança metropolitana foram transferidas para a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano, mas a empresa ficou sob o guarda-chuva da Secretaria de Governo, comandada pelo vice-governador Rodrigo Garcia (DEM). Em nota, a pasta afirma que a extinção não significará o fim das suas atividades, que serão incorporadas à Fundação Seade e ao Instituto Geográfico Cartográfico. Apesar de nenhum dos órgãos ter a mesma expertise (ibid., p. A10).

Neste contexto, a EMPLASA foi extinta junto à outras empresas públicas pela lei estadual nº 17.056 de 05 de junho de 2019²²⁵, com a justificativa de poupar aos cofres do tesouro estadual cerca de 40 milhões por ano²²⁶. Entretanto, desconsidera-se os potenciais gastos com a iniciativa privada nos contratos para a produção de planos, materiais cartográficos, estudos

públicos prestados aos cidadãos /.../ A Secretaria tem a premissa de modernizar as relações com os municípios, com foco no pacto federativo e na resolução das demandas da população, em busca de agilidade no atendimento de pleitos e preservando a boa relação entre os municípios e o Estado. Sua atuação segue requisitos técnicos e planos de trabalho definidos, agindo com responsabilidade orçamentária e transparência /.../ [Além disso, a SDR] tem sua estrutura básica composta pelo Conselho Estadual das Cidades (ConCidades/SP); por sete Conselhos de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas de São Paulo, Baixada Santista, Campinas, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Sorocaba e Ribeirão Preto, e pelos Conselhos de Desenvolvimento das Aglomerações Urbanas de Jundiaí e de Piracicaba. Conta ainda com três Subsecretarias: de Relacionamento com Municípios, de Convênios com Municípios e Entidades não Governamentais e de Assuntos Metropolitanos /.../ [e, para tanto] possui as seguintes entidades e fundos vinculados: Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM), Agência Metropolitana de Campinas (AGEMCAMP), Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (AGEMVALE), Agência Metropolitana de Sorocaba (AGEMSOROCABA), Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento (FUMEFI), Fundos de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo, da Baixada Santista (FUNDO), Fundo de Desenvolvimento Regional, Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Campinas (FUNDOCAMP) – vinculado AGEMCAMP, Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (FUNDOVALE) – vinculado AGEMVALE e Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba (FUNDO DA RM SOROCABA) – vinculado à AGEMSOROCABA” (<https://www.sdr.sp.gov.br/institucional/>, acessado: 12/12/2019).

²²⁵ A lei indicada extinguiu também a Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo (CODASP) e a Companhia Paulista de Obras e Serviços (CPOS), bem como transferiu as atribuições da Imprensa Oficial do Estado de São Paulo (IMESP) para a Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (PRODESP). Para acesso a lei na íntegra ver: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2019/lei-17056-05.06.2019.html>, acessado em 12/12/2019).

²²⁶ Na página eletrônica da EMPLASA consta: “De acordo com a Lei nº 17.056/2019, que autorizou a extinção da EMPLASA, bem como a Assembleia Geral de Acionistas, ocorrida em 21/08/2019, que deliberou pela sua Liquidação, informamos que a empresa está paralisando todas as suas atividades sociais, suspendendo assim, a partir da 00:00 hora do dia 05/10/2019 a prestação de serviços, bem como o atendimento ao público. Nos termos da resolução SG-62 de 08/10/2019, o atendimento ao público realizado pela Gerência de Cartografia da EMPLASA, na Rua Boa Vista nº 150/162, 2º andar, Município de São Paulo, passará a ser realizado pelo IGC, no mesmo local de segunda a sexta-feira, das 9h às 17h, exceto feriados e pontos facultativos” (<https://emplasa.sp.gov.br/>, acessado em 12/12/2019).

estratégicos, entre outros, presentes e definidos pelo EM, isso sem considerar estudos essenciais para técnicos das prefeituras municipais e para pesquisas de natureza científica.

Segundo associação dos funcionários da EMPLASA, em resposta a extinção da empresa, ao longo dos últimos sete anos, a produção cartográfica cedida sem custos para o Estado foi avaliada no mercado pelo preço de R\$ 645 milhões, excedendo a “economia ao tesouro” dos R\$ 40 milhões anuais. Aliás, ainda citam os associados que “durante a votação do projeto na Assembleia Legislativa, nem sequer se tratou sobre uma eventual transição do acervo material, imaterial e técnico do órgão. /.../ Além da biblioteca e do acervo cartográfico, a Emplasa possui uma filmoteca” (FERRAZ, 01/07/2019, p. A10). Isso revela a destruição de trabalho acumulado e um amplo acervo em relação a história da formação da RMSP, bem como a potencial penetração de empresas de consultoria na utilização deste material diversificado para fazer cumprir as determinações previamente definidas da governança metropolitana.

A extinção da empresa ainda levou a demissão de 135 funcionários, o rearranjo de materiais que resultam de 45 anos de pesquisa e acervo de cerca de 180 mil produtos como mapas, fotografias aéreas, filmes e estudos específicos sobre a urbanização da São Paulo e de outras RMs comprometendo a fonte de dados sobre o tema a pesquisadores de 25 países. Antes da total liquidação da empresa, uma ampla plataforma disponibilizava esse material, e contabilizava mais de 12 mil acessos de usuários desses produtos. Com a reestruturação política e institucional em marcha e a necessidade de um novo acervo e conjunto de estudos sobre as RMs em São Paulo, conforme indicado pelo EM e presente na formulação do PDUI, a tendência é a pesquisa ser destinada a um corpo técnico-intelectual alienado das instâncias estatais, i.e., um corpo vinculado a empresas de consultoria privada e subsumido aos interesses políticos das instâncias do poder executivo estadual e municipais que conformam as agências, conselhos e as câmaras temáticas responsáveis pela aplicação e revisão periódica do planejamento. Em outras palavras, a extinção da EMPLASA, como desfecho da epopeia deste tipo de planejamento moderno e tecnocrático, é um dos episódios da tragédia contemporânea expressa politicamente pela *governança metropolitana e interfederativa* e que envolve diretamente a gestão sobre a reprodução do espaço das metrópoles.

Logo, devemos indagar a partir das premissas apresentadas até aqui: o que esse processo revela sobre o papel do Estado e do planejamento contemporâneos? Em termos gerais, muitas frentes de reestruturação escalar do Estado e do espaço subsumidas ideológica, política e economicamente às dinâmicas do imperialismo contemporâneo, com características particulares marcantes de seletividade de investimentos, segmentação da produção de infraestrutura e oferta de serviços públicos à sua privatização com arranjos híbridos de controle

sobre o trabalho e o patrimônio estatal. Estão postos a institucionalização da austeridade, da responsabilidade fiscal e orçamentária e uma contraditória luta no interior dessas instituições frente a tal processo, bem como a potencial ampliação das fronteiras da iniciativa privada sobre o trabalho intelectual ligado ao planejamento que, simultaneamente, explora, subordina e conduz a concepção de mundo desses técnicos e profissionais de acordo com as premissas ideológicas definidas pela governança.

No contexto da subordinação do trabalho intelectual as ideologias dominantes a respeito da produção do espaço, este processo acompanha o planejamento urbano dada a sua posição no interior da divisão do trabalho e em sua instrumentalização política. Conforme percebeu e expôs Carlos (2008) a partir das constatações de Lefebvre (2009 e 2013), tal subordinação levou à ampliação de um fenômeno ideológico de análise da produção do espaço por certa unilateralidade de processos ou, para usar uma de suas expressões, pela “transparência” do espaço que o reduz a seletividade ou recortes de intervenções localizadas com o propósito – a partir da utopia e a “fê cega” – de que o planejamento à serviço do mercado e da acumulação capitalista promoveria o desenvolvimento sem consequências e contradições tanto no campo da economia como nos demais complexos da reprodução social.

II.

A tomada de posição dos técnicos da EMPLASA se justifica, parcialmente, pela produção acadêmica e institucional que reforçou a ênfase do potencial ressurgimento de um planejamento metropolitano forte, estruturado nas instâncias de comando e gestão do Estado, e autônomo do ponto de vista técnico, tal como ocorreu nos anos 1970²²⁷.

Vários desses aspectos já foram iluminados ao longo dos capítulos anteriores. Porém, o que se viu na aplicação do EM na RMSP foi a realização da ideologia da governança metropolitana e interfederativa já distanciada de sua gênese, o que ampliou, por um lado, o seu caráter fantasmagórico de forças extrínseca de decisões políticas e, por outro, os “fetiches” sobre a pluralidade de sua aplicação *sui generis*. Isso exige uma verificação mais apurada do caráter operacional do EM através do PDUI e a retomada desta legislação como síntese de múltiplas determinações sociais em marcha e do caráter específico do planejamento hodierno.

O período de “gestação do EM”, como vimos no primeiro capítulo, apresentou indícios da mudança nos campos da política e do planejamento em andamento no país que, desde os anos 1980, vem apresentando reformas nas diferentes instâncias do poder público e em sua

²²⁷ A respeito da comparação que converge o tipo de planejamento proposto pela *governança interfederativa* e metropolitana e as políticas tomadas pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e as medias do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) durante o período de “gestação” e, posteriormente, aprovação do EM, ver: BM, 2006 e 2015a, Garson et al., 2010, IPEA, 2013a, b e c e 2014a e b e 2015, Klink, 2009, 2010a, b e c e 2013, Magalhães, 2010, Ribeiro, 2004a, b e c e 2010.

administração direta e indireta com foco na responsabilidade fiscal e na transparência exigidas pelos ajustes neoliberais. Isso ocorreu em meio a aplicação de prognósticos de agências internacionais pautados na austeridade e no crescimento econômico em resposta às crises dos anos 1980 e 1990, cujo impacto ampliou a pauperização dos serviços públicos, comprometeu a sua universalização em virtude dos potenciais ganhos com tarifação, e estratégias agressivas de gestão pública, híbrida ou diretamente privada e favoreceu a interiorização de medidas políticas sobre a gestão e o planejamento urbano, territorial e regional em nome da eficácia e da eficiência do Estado. Contexto que suscitou debates e paixões no entorno do planejamento e ressuscitou os “fantasmas” (da incompletude) da gestão das metrópoles em termos jurídicos e políticos-administrativos em escala nacional. Os técnicos e intelectuais a serviço de inúmeras instituições (públicas, privadas, nacionais e internacionais) enalteciavam, naquele momento, a legislação preexistente como fator de linearidade cumulativa que levaria à governança ou, no mesmo tom de passividade ideológica, naturalizaram-na como concepção ao torná-la fator explicativo ahistórico das políticas metropolitanas em escala nacional²²⁸. A governança aparece nesse conjunto de formulações fora de contexto, justamente por romper com os laços de sua gênese, forçosamente aplicada como universal, modelo e/ou tipo ideal.

Existe uma contradição interna a essa dinâmica, a saber: do mesmo modo que elementos comuns são preservados no campo do planejamento como o zoneamento em diferentes escalas, a disposição de atividades e os mecanismos de controle (correção) da urbanização, os princípios orientadores de utilização desses instrumentos alteram de acordo com os contextos e graus de disputas sociais concretas e ideológicas (de concepções de mundo).

Ressaltemos as diferenças. A EMPLASA foi criada nos anos 1970, no contexto da ditadura civil-militar. Conforme identifica Souza (2010), à época, todo o debate de planejamento metropolitana estava circunscrito às definições do PNDU presente no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e, no plano dos atos singulares, ideológicos e políticos, nas tramas de lutas sociais no interior e fora do Estado, com uma abordagem e linguagem técnica proveniente de estudos acadêmicos com foco no planejamento urbano e territorial dos países centrais, mas que expressavam “disputas de visão de mundo [que] se travaram” (SOUZA, 2010, p. 117) entre o corpo técnico e os quadros político-militares presentes no governo federal. Na síntese do plano encontrava-se o seu objetivo e a visão de mundo dominantes à época que, com o II PND, tinha como propósito e estratégia criar, “até o fim da década, uma sociedade industrial

²²⁸ Como vimos, uma série de documentos e reflexões absorveu passivamente o preceito de governança em sua aplicação na realidade brasileira e pode ser verificada em: BM, 2006 e 2015a, Garson et al., 2010, Klink, 2009, 2010a, b e c e 2013, Magalhães, 2010, Ribeiro, 2004a, b e c e 2010, Rolnik e Somekh, 2004 e Maricato, 2011a.

moderna e um modelo de economia competitiva. Essa economia moderna, com seu núcleo básico no *Centro-Sul* [grifos do autor]” (II PND apud SOUZA, 2010, p. 117)²²⁹.

Além das marcas do contexto da inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho do período, pós “milagre econômico” e em contexto da crise dos anos 1970, também é possível verificar neste objetivo e no tipo de aparato jurídico-institucional e administrativo do planejamento a busca por um estímulo aos investimentos predominantemente estatais para atender as RMs institucionalizadas em 1973, pela lei complementar nº. 14, bem como intensificar as medidas presentes na Constituição de 1967. Perspectiva que alinhava os governos federal e estadual na produção de infraestrutura nas metrópoles²³⁰.

Em suma, vê-se uma mescla de estratégias desenvolvimentistas (como adaptação do keynesianismo e das teorias rostowniana de desenvolvimento na periferia com a utopia de se promover, sob a superexploração do trabalho – ou do capitalismo com baixos salários –, algo similar ao *welfare state* dos países centrais) em meio ao apelo liberal de defesa de empresas trans e multinacionais sob predominância do capital industrial, com a estratificação e subordinação da indústria nacional, uma estratégia de desconcentração industrial, técnico-produtiva e do trabalho em cidades identificadas como médias e aglomerações urbanas de menor magnitude²³¹. Encontrava-se ainda em andamento o aprofundamento da dinâmica da produção industrial, o que dispensava medidas de atração de investimentos predominantemente especulativos e centralizados nas esferas da gestão e do mercado imobiliário que tornam o urbano uma unidade de valorização para o capital.

Num contexto muito diferente, o EM e os PDUIs com o propósito de reforçar a unidade das metrópoles e conglomerados urbanos pela gestão e oferta de FPICs, corresponde a intensa descentralização industrial e perda de capacidade produtiva neste setor devido a hiperespecialização do trabalho que configura a dinâmica econômica mundial desde os anos

²²⁹ O contexto dos anos 1970, nacional e internacional, correspondia a busca por grandes projetos do Estado para tentar controlar e promover a urbanização. No Brasil, tais planos estavam intimamente associados a dimensão hegemônica dos interesses convergentes entre capital multinacional e nacional frente aos fenômenos da industrialização e da urbanização que em especial evidenciava-se pela primeira vez como centro motor da vida social, com maior parte da sua população concentrada no urbano (em 1970, cerca de 55,8% da população). Quaisquer comparações com o planejamento contemporâneo apresentam, por um lado, um anacronismo histórico problemático, pois desconsidera a origem social deste plano, como também, deformam a perspectiva de entendimento da política como determinação social, tornando-a força extrínseca dos interesses difusos de classes particulares a cada momento. Durante os anos 1970, como destaca Lencioni (2017), “o governo federal formulou vários planos de ação, cabendo destacar os Planos Nacionais de Desenvolvimento; o primeiro, compreendendo o período de 1972 e 1974 e, o segundo, de 1975 a 1979. Por meio desses planos, o governo, de um lado, procurou desenvolver sua política urbana voltada para o equacionamento dos transportes, saneamento e habitação. De outro lado, buscou promover a descentralização econômica frente a uma realidade que apresentava extrema concentração das atividades industriais no sudeste do território brasileiro. A busca pela descentralização econômica tinha como objetivo não só alavancar o desenvolvimento do Nordeste, mas, também, intensificar a ocupação territorial do Centro-Oeste e da Amazônia, que apresentavam baixa densidade populacional e pequena articulação na riqueza gerada” (LENCIONI, 2017, p. 75).

²³⁰ Para esse tema ver: Campos, 2014.

²³¹ Sobre as características do planejamento no período da ditadura civil-militar no Brasil ver: Ianni, 1986.

1980, a recondução do país à divisão internacional do trabalho com a emergência do agronegócio e do extrativismo mineral que, em tempos contemporâneos, acompanhou o aumento dos preços dos *commodities* nas últimas duas décadas. Aliás, do ponto de vista do urbano, soma-se a isso a centralidade de investimentos urbanos em todo o território com variações quantitativas e qualitativas, tendo como eixo principal da acumulação a expansão, a concentração e a centralização geográfica do capital nas grandes metrópoles o que inseriu incorporadoras e indústrias da construção civil e pesada na dinâmica do mercado financeiro que, desde a crise iniciada em 2008, intensificou o

mercado imobiliário e da construção que se completa a associação entre o capital nacional oligopolizado, com suas estreitas relações com o poder público, e o capital estrangeiro, mas agora numa dinâmica espacial concentrada e de intensificação capitalista. As tradicionais empresas do segmento, em sua maioria nacionais, cresceram, associaram-se e hoje dão suporte à acumulação financeirizada mundial /.../ [sendo] o espaço urbano metropolitano o que assume o primeiro plano e é a reprodução desse espaço que vai aparecer como produto, meio e condição da reprodução capitalista em escala nacional e mundial (SANTOS, 2015, p. 245).²³²

Institucionalmente o EM centraliza/sintetiza um conjunto de leis que buscam for formas e fundos de investimentos para criação de infraestrutura e oferta de serviços urbanos tentando “corrigir” os impactos e efeitos das crises econômicas contemporâneas e, ao mesmo tempo, compensar as políticas de descentralização presentes na constituição vigente por meio da governança interfederativa. Para tanto cooptam reivindicações populares e as tornam pressupostos *a priori* ou ferramentas do planejamento para atração de capitais, sendo quaisquer fatores, fenômenos específicos e/ou, nos termos em voga, “vocações” locais com potencial de reivindicação para a criação de novos arranjos público-privados, âncoras de investimentos e vantagens comparativas para gerir RMs e aglomerados urbanos. Tais pressupostos estruturam os FPICs presentes e situadas no arranjo institucional do EM, bem como incorporaram em seus artigos instrumentos urbanísticos do EC e ferramentas fiscais da lei dos Consórcios Públicos vinculadas ao mercado, por exemplo, convênios, consórcios e PPPs.

Com jargões, termos e formulações ligados a formas mais “modernas de gestão pública” e utilização da gramática elaborada pelas *business schools* e escolas de sociologia e teoria política estadunidense, vinculadas com os prognósticos de agência internacionais e no contexto da reinserção atual do país no mercado mundial (distinto da base ideológica do urbanismo francês e britânico), o planejamento identificado como governança metropolitana e

²³² Santos (2015) ainda conclui que “o capital estrangeiro atingiu uma participação superior aos 75% no processo de abertura de capitais das grandes incorporadoras nacionais, segundo dados da Comissão de Valores Imobiliários /.../ a participação de grandes fundo de investimento aponta para a importância que o segmento vem ganhando internacionalmente, e, por isso, por mais que haja cotistas brasileiros nesses fundos, não se pode dizer que eles atuam simplesmente como um dispositivo de fachada para operações de expatriação e repatriação do capital nacional” (SANTOS, 2015, p. 245).

interfederativa do EM apresenta descontinuidades, fraturas e algumas rupturas em relação a legislação anterior voltado as metrópoles brasileiras.

Dados esses aspectos históricos, embora o II PND e a Lei Complementar nº 14 previssem, como no EM, a integração dos três níveis do Estado (federal, estadual e municipal), a delimitação de uso e ocupação de solo, transporte e sistema viário pelos municípios por intermédio da “implantação do Sistema Metropolitano de Planejamento com órgãos técnico e um órgão político (conselho), ligados ao Sistema Estadual de Planejamento” (SOUZA, 2010, p. 141), diferente da governança interfederativa, a antiga legislação metropolitana estava fortemente amparada na redistribuição da atividade industrial e nos mecanismos disponíveis para o zoneamento em escala metropolitana, sendo a desconcentração da produção industrial o princípio daquele planejamento, para além da centralização e da descentralização política. Ademais, a qualidade da urbanização contemporânea e suas condições de existência materiais de reprodução dos complexos sociais distinguem-se do período anterior.

Diferente do planejamento proposto no PNDU, o EM carrega consigo uma tecnocracia de novo tipo e que responde ao efeito reestruturador dos ajustes promovidos pela austeridade e amparado em estratégias neoliberais, mas ressuscita os “fantasmas do passado” para justificar a sua aprovação. Sendo um produto político e ideológico com raízes distintas da legislação, como o IIº PND e a Lei Complementar nº 14, que orientou o planejamento metropolitano, urbano e regional até então, o EM parte de uma concepção de espaço, de urbano e de metrópole como unidade produtiva com potencial de retorno para o mercado ou mensura a eficiência da atuação do Estado de acordo com tal premissa, diferente do projeto de “consolidação da sociedade industrial” que definiu o II PND. Daí o forte apelo ao capital financeiro (dos capitais portador de juros, bancário e industrial) presente no EM que poderia ser aplicado pela convergência de intervenção do Estado com as empresas privadas, com ferramentas fiscais e instrumentos urbanísticos sob o critério da governança, principalmente para a produção de infraestrutura, a oferta de serviços e a abertura de frentes do mercado no campo do planejamento. O financiamento dos investimentos e a constituição de um corpo técnico estatal, entre outros, conferiram ao Estado um papel central nas diretrizes e intervenções propostas e na perspectiva de uma transição para um planejamento próprio do momento histórico atual.

Entretanto, em nome da adaptação a globalização como saída das crises econômicas contemporâneas, a governança tornou-se elemento naturalizado e autoexplicativo de reestruturações nos complexos que envolvem o Estado. A premissa de uma governança metropolitana e interfederativa ressuscita os fantasmas do *planejamento forte* do passado como imagem invertida de si mesmo e com certo discurso de continuidade sem rupturas.

As reestruturações e os ajustes, já internalizados ideológica e politicamente, foram divulgados como necessários, eficientes, enxutos e, neste contexto, conduziram a correlação de forças entre Estado, sociedade civil e mercado para a gestão do espaço, configurando um emaranhado ideológico e prático de preceitos e moldes da administração pública, da teoria política e do planejamento como ciência do espaço que tinham um duplo objetivo: (1) reconfigurar o planejamento nas veredas da tecnocracia de novo tipo, e (2) intensificar intervenções nas metrópoles a partir de sua identificação como unidade mensurável de rentabilidade que possa ser, dada a multilateralidade econômica das atribuições do espaço na sociedade capitalista contemporânea (como mercadoria, capital portador de juros, capital fixo e vinculado a especulação fundiária e obtenção de renda, com valores de usos variados e potencial mensuração como valor de troca) meio e condição de realização do capital no processo de rotação que compreende a produção e a circulação de modo conjunto conformando uma unidade contraditória entre produção, circulação, distribuição, consumo e troca.

Antes de apresentar a emergência da governança na qualidade de projeto de caráter reestruturador do Estado e do espaço no interior do PDUI da RMSP, cabe ressaltar a carga ideopolítica do planejamento de novo tipo como um novo fetiche, com rupturas e continuidades em relação as estratégias em marcha no país. Apesar dos apologetas da governança metropolitana e interfederativa suscitarem abstrata e alienadamente (cindida de seu caráter histórico) os fantasmas do passado como uma continuidade sem ruptura, ressaltando apenas a dualidade entre centralização e descentralização como único fator de descontinuidade do planejamento, também produzem um fetiche de novo tipo, mas ancorado na perspectiva de futuro. Com a nova legislação, síntese de inúmeras frentes redefinidoras do planejamento, produzidas por relações políticas concretas, deixa como legado um arcabouço teórico-metodológico, jurídico, político e científico a soldo das agências internacionais e dos pressupostos da governança²³³.

Como veremos no próximo item deste capítulo, a síntese da governança expressa-se também no caráter operacional do PDUI que contribui duplamente com as reestruturações em marcha, a saber: a governança interfederativa confirma a desobstrução dos serviços públicos

²³³ Podemos ressaltar aqui três casos similares, já evidenciados anteriormente, com temporalidades distintas de sua objetivação, mas que correspondem ao mesmo processo no interior do período “gestação do EM” e imediatamente posterior, sendo eles: (1) as primeiras experiências de governança metropolitana no país, nos termos do BM, na criação do plano Metrópole Estratégica para a RM de Recife com atuação conjunta da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco vinculada CONDEPE e FIDEM, o IPEA e a *Citizen's Alliance* com propósito evidente de transição entre o planejamento urbano tradicional para aquele baseado na governança (BRASIL et al., 2004); (2) os seminários promovidos pela Secretaria de Desenvolvimento Regional do Estado de Minas com participação da sociedade civil (organizada ou não), do *Citizen's Alliance* para o alinhamento dos planos diretores municipais da RM de Belo Horizonte com enfoque na “gestão voluntária e cooperativa” da metrópole que dispensa empresas de planejamento tradicional (BRASIL et al., 2004) e; (3) o desfecho trágico da EMPLASA em virtude da criação das AGEMs que a substituem o “planejamento tradicional” pelo arranjo interfederativo e da responsabilidade fiscal suscitados pela governança metropolitana.

tidos como comuns ou metropolitanos como frentes de investimento do capital e, por meio de um planejamento de novo tipo, reestrutura as esferas do planejamento ligadas ao Estado para atender tais desobstruções com ares de equilíbrio e participação democrático-liberal.

Em nome da proto-forma do tipo de planejamento pró-mercado almejado, vão-se as instituições que resultavam da operacionalidade e função objetiva do planejamento promovido no ciclo político anterior, como era o caso da EMPLASA, todo o seu corpo técnico-administrativo e o trabalho acumulado de pesquisa e oferta de serviços para a RMSP. O que permanece em seu lugar? A lei, a governança e a nova estrutura de planejamento, primeiro como modelo de estruturação do Estado, depois, como fetiche de futuro. Com o propósito de entender os elementos operacionais do EM, pretendemos nos próximos tópicos, iluminar as consequências imediatas do rastro deixado pela governança metropolitana e interfederativa na qualidade de estratégias e ideologias que representam os interesses das classes dominantes.

4.2 Da governança como modelo à reestruturação político-administrativa

A aplicação do PDUI da RMSP remete a uma concepção de hierarquia e alinhamento político-institucional específicos que demandou a reestruturação objetiva do planejamento para a concretização da governança. Como vimos, o PDUI teve um duplo alcance ao reestruturar político-administrativamente os elementos do planejamento regional e metropolitano do Estado e ao propor intervenções nas metrópoles em escala nacional.

Esse duplo alcance se encontra nas práticas do Estado e do planejamento no modo de produção capitalista que, em cada momento histórico, é redefinido para atender as estratégias em disputa. Neste âmbito, como percebeu e analisou Lefebvre (2009),

O espaço produzido pelo Estado deve ser denominado político devido as suas características e objetivos específicos. O Estado fornece as *relações* (isto é, as relações sociais de produção) com um calibrado *suporte* espacial; ele se choca com o espaço econômico preexistente – polos espontâneos de crescimento, cidades históricas, fragmentos comercializados de espaços que são vendidos em lotes. Isso tende a renovar não somente as relações sociais inerentes na produção industrial, mas também as relações de dominação inerentes na hierarquia de grupos e lugares [grifos do autor] (LEFEBVRE, 2009, pp. 225-6)²³⁴.

O amadurecimento do capitalismo vem promovendo estreita conexão entre Estado e espaço. Conexão necessária para a reprodução do metabolismo social uma vez que, primeiro, o espaço expressa a dimensão da reprodução das relações de produção e, segundo, cabe ao Estado, na sociedade regida pelo capital, “calibrar o suporte espacial” para que as estratégias e

²³⁴ Essa é uma tradução livre, na versão consultada encontra-se: “.../ The space produced by the State must be termed political due to its specific features and goal. The State provides the *relations* (that is, the social relations of production) with a calibrated spatial *support*; it clashes with the pre-existent economic space that it encounters – spontaneous poles of growth, historic towns, commercialized fragments of space that are sold in “lots”. It tends to renew not only the social relations inherent in industrial production, but also the relations of domination inherent in the hierarchy of groups and places”.

ideologias das classes dominantes ocorram também através da produção de uma “hierarquia de grupos e lugares”. Trata-se de um processo complexo cujas transformações na esfera do Estado em curso chocam-se com o espaço econômico preexistente ou o potencializa, envolvendo escalas e condições concretas de existência tanto dos fenômenos econômicos como da própria organização política-institucional.

Dadas as condições objetivas do funcionamento de cada instância e nível do Estado, para a sua manutenção enquanto força social é preciso ideológica e politicamente tentar

produzir o espaço de uma consecução, incluindo ao espaço do florescimento de uma sociedade unificada e, em consequência, homogênea. De fato e na prática, a ação estatal e política institui e consolida por todos os meios uma *relação de forças* entre as classes e as frações de classe, assim como entre os espaços que elas ocupam [grifos do autor] (LEFEBVRE, 2013, p. 318).

Para que ocorra a “calibragem” do espaço político, as instituições já existentes, do corpo técnico-administrativo do planejamento até o campo do direito, são mobilizadas, reorganizadas e/ou reestruturados para realizar os imperativos sociais e ideológicos hegemônicos em cada período, muitas vezes conflitantes e em disputa no interior e fora do Estado, imersos em contratendências que impedem a sua aplicação homogênea, sendo, portanto desigual em sua realização. O PDUI, neste processo, caracteriza-se como síntese política do planejamento de um novo tipo, pois articula toda a dimensão da “superestrutura” vigente e dos complexos associados diretamente a ela, sem alterar a estrutura da qual pretende manter, visando mobilizar forças jurídicas, políticas, econômicas e, em primeira instância, de classes para a manutenção da unidade das metrópoles como locais de acumulação do capital, e privilegiando a propriedade privada no interior das estratégias e táticas estabelecidas. Assim, a mútua transformação do espaço e do Estado resulta das relações sociais historicamente determinadas em diversos níveis e particularidades, podendo ser percebida, contemporaneamente e no caso brasileiro do planejamento metropolitano, na aplicação da governança como síntese política e ideológica.

Nos termos atuais do desenvolvimento político do planejamento no interior da formação estatal, sob a particularidade brasileira, a governança emergiu como uma das ideologias na miríade de estratégias de produção e gestão do espaço. No itinerário da governança, o EM se tornou um importante momento de disputa ideológica e caracterização das transformações institucionais. Esses imperativos, igualmente, promovem os supostos controle técnico e neutralidade política (suprapartidária, supraterritorial e suprapatrimonialista) à atuação em nome da governança para efetivar tal projeto em circunstâncias institucionais variadas em cada região metropolitana, aglomeração urbana e região integrada de desenvolvimento. Tais princípios aparecem no art. 2º do EM que, ao considerar os instrumentos urbanísticos, enfatiza

em seu inciso XI que para se alcançar a governança e aplicar as FPICs os diferentes níveis e escalas da administração pública devem ser adaptadas e/ou moldadas para compartilhar

responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão (BRASIL, 2015a).

Sob a tutela da legislação federal que instituiu o EM, a ideologia da governança permanece, assim como as premissas orientadoras das estratégias dominantes²³⁵.

I.

Da formulação da governança interfederativa estruturante do EM à aplicação dos PDUIs em cada região metropolitana e suas desigualdades temporais e institucionais, criam-se as condições de transformações na esfera do Estado. O efeito desse processo alcançou os níveis estaduais e municipais com implementação de experiências variadas de *governança metropolitana*, pois a operacionalidade do novo tipo de planejamento, embora assuma compromissos gerais, necessitou do aparato técnico e institucional específico de cada RM herdada dos períodos sociopolíticos anteriores²³⁶. Em termos singulares, as instituições e seus representantes e corpo técnico-operacional, em medidas distintas e em graus variados de consciência, absorveram a concepção de mundo presente na ideologia plural e multifuncional de governança. A governança foi operacionalizada em escala nacional e aplicada regionalmente de modo desigual na estrutura do poder estatal voltada ao planejamento e realizada como *ideologia dominante e oficial*.

Vejamos como este processo ocorreu durante a formulação do PDUI da RMSP. Seguindo as diretrizes legais do EM, sobretudo seu art. 7º, como relata *Alpha* os trabalhos que estruturaram o PDUI ocorreram em momentos distintos, entre 2016 e 2018,

numa primeira etapa 313 contribuições, /.../ aí foram feitas audiências públicas, 41 audiências públicas e /.../ nós abrimos de novo para contribuições. No final, /.../ chegou a 1.800 contribuições, porque foram 845 contribuições que se desdobraram em 1.500 análises, foi um trabalho extremamente complexo. Aí a estratégia foi, muito da equipe técnica da EMPLASA, /.../ [em] montar algumas propostas que são chamadas de ‘propostas estruturadas’, mas acho que elas são mais estruturantes, que conseguem abarcar essa poeirinha, que a gente fala, em alguma coisa que tenha mais consistência (*ALPHA*, 24 de novembro de 2018).

De acordo com a exposição acima, em primeiro momento, chega-se a conclusão de que

²³⁵ Entre as premissas estão: 1. a corrigibilidade econômica do capital em nome da crise como princípio motor da atuação política, 2. o acerto institucional baseado na concepção evolutiva e linear de operacionalidade e eficiência e, 3. a transformação do espaço que deve ser moldado ou não para de fato resolver os aspectos originários da crise econômica, urbana e metropolitana, mas baseado nas premissas anteriores. Os tributários e promotores da ideologia da governança difundem a noção de certo tipo ideal de Estado e de espaço a ser perseguido o que influiu de modo decisivo em inúmeros campos da produção de conhecimento.

²³⁶ Para acompanhar a evolução e desenvolvimento dos PDUIs nas diversas RM e Aglomerações Urbanas Brasileiras o Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM) disponibilizou dados em plataforma com documentos relativos ao planejamento realizado por cada estado e seus municípios conforme os instrumentos previstos no EM. Para acompanhar tal processo ver: <http://fnembrasil.org/pdui/>, acessado em 20/06/2020.

o PDUI resulta da participação ativa isonomia das prefeituras municipais e seu corpo técnico-administrativo, de entidades ou instituições da sociedade civil e da população no geral nas “propostas estruturadas” ou “estruturantes” que compõem o plano. Porém, o formato das audiências e das propostas ou contribuições da sociedade civil seguiria a orientação do que deve ou não ser absorvido, pois estão submetidos ao enquadramento jurídico do planejamento e a análise técnico-administrativa e política cuja responsabilidade é dos órgãos e instituições do Estado que exercem o papel de “filtro” das propostas ou, nas palavras de *Alpha*, “da equipe técnica da EMPLASA”, mas anteriormente definidos pelo EM e pelo corpo político dos membros que formam a CDRMSP.

As propostas estão subsumidas ao funcionamento das estruturas do Estado, dos rearranjos de suas instituições, das diretrizes gerais da responsabilidade fiscal, do orçamento e das disputas políticas em seu interior, do qual os “órgãos técnicos” são readequados. Ao expor de modo pormenorizado a prática que envolveu os trabalhos do PDUI, o(a) mesmo(a) técnico(a) percebeu o aspecto hermenêutico (fechado em si mesmo)

nos debates, assim [como] nas audiências públicas /.../ que para o cidadão mesmo /.../, [diferentes d]aquela sociedade civil mais organizada /.../ [que] têm pautas já muito específicas de moradia ou de transportes, mas o cidadão não [está] conectado com esses debates, eu acho que ele tem um pouco de dificuldade mesmo de enxergar, de se enxergar como cidadão metropolitano. E mesmo que as vezes ele mora num lugar, trabalha no outro, o filho estuda no outro /.../[.] ele não percebe que a vida dele extrapola o limite do município, eu acho um debate difícil mesmo, assim, até de mobilizar, quando se chama audiência pública, por exemplo, de PDUI, o cidadão comum, você põe faixa, chama, mas não é uma coisa que mobilize tanto, porque ele não consegue nem entender direito como a vida dele [é] afeta[da]. Os prefeitos, as prefeituras, elas se engajam quando tem essa percepção de que, algumas questões, a capacidade de resolver por conta própria é limitada, como lixo, resíduos sólidos, macrodrenagem, aí no entorno dessas pautas, transporte e mobilidade. Aí eles se mobilizam de fato (*ALPHA*, 24 de novembro de 2018).

A participação ocorreu mais no âmbito técnico e político do que com a efetiva intervenção e tomadas de posição da “sociedade civil”, uma vez que estavam presentes nas audiências públicas representantes das prefeituras municipais, de órgãos técnicos da esfera estadual e especialistas na área do urbanismo. Quando envolveu a sociedade civil, sua participação se resumiu a instituições específicas, tais como ONGs, entidades patronais (muitas vezes com participação de grandes conglomerados), movimentos segmentados e/ou ligados a projetos que fragmentam a vida urbana em serviços distintos que devem ser ofertados a qualquer custo, incluindo privatizações, PPPs e outras formas de transferência do patrimônio público. A participação reforça os componentes e compromissos de valor presentes nos termos do EM e, simultaneamente, a adaptação da governança que encontra na prática do planejamento a sua objetividade última.

Na mesma entrevista, *Alpha*, ao ser questionado(a) sobre a dimensão setorial do PDUI, exemplificando com a atuação da temática da mobilidade e dos transportes na região metropolitana, reconhece que durante as audiências e debates públicos a participação maior foi “dos municípios e desses órgãos /.../ mais técnicos” (ibid.). O cume destes debates ocorreu no

grupo que discutiu [a] governança, o debate era muito intenso e eu acho que /.../ tem até uma proposta que na época [foi feita] pelas prefeituras de São Paulo, Guarulhos e ABC [Paulista], que na época eram prefeituras mais ligadas ao PT e eles tem mesmo essa tradição de governos mais participativos (ibid.)²³⁷.

Como relatado no PDUI, a concepção metodológica e estratégica de rearranjo político institucional e de intervenções nas metrópoles e nos órgãos envolvidos com a formulação do novo planejamento metropolitano, envolvendo a EMPLASA, a Secretaria de Estado de Habitação e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano (CDHU), já vinham

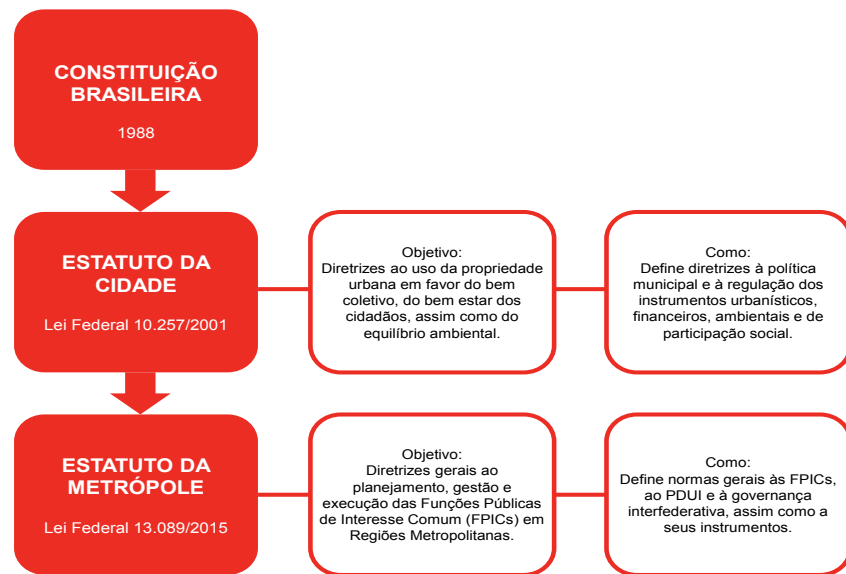
desenvolvendo, em conjunto com os municípios das regiões metropolitanas, especialmente os da Baixada Santista e mais recentemente da RMSP, metodologia (convergente com experiências similares realizadas pelo Consórcio do Grande ABC) que cria uma base conceitual de referência para a identificação, mapeamento, qualificação e definição de estratégias de desenho e gestão de políticas públicas, com uma visão compartilhada regional (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 127)²³⁸.

Além da participação nos debates e audiências do PDUI junto a EMPLASA, o resultado de suas discussões foi a elaboração do documento intitulado “Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado Região Metropolitana de São Paulo: Contributo para elaboração do projeto de lei” (CIGABC, PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO – PMSP – e PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS – PMG –, 2016). O documento reforça a posição dos órgãos técnicos de importantes municípios da RMSP e enaltece a governança como preceito de gerência universal e aescalar de intervenção urbana cujo propósito seria adequar as metrópoles aos princípios da globalização, trilhando as exigências de reestruturação do planejamento e do do Estado. Através de modelos transcritos em figuras, esquemas e organogramas, fica evidente em tal documento a noção de governança como modelo ideal formulado como um sistema de planejamento a ser perseguido pela administração pública em sua dimensão interfederativa e, de modo mais incisivo, a leitura histórica e política da problemática das metrópoles pelas lentes do *evolucionismo institucional*, ambas as atribuições estão presentes na concepção de mundo carregada pela governança, ver esquema das figuras 2, 3 e 4.

²³⁷ *Alpha* também lembra que durante as audiências e os debates sobre o EM encaminhados pela EMPLASA, o “Consórcio [Intermunicipal] do ABC, era um grande parceiro do trabalho /.../ E era extremamente atuante, acho que as melhores discussões que a gente fez foram lá” (*ALPHA*, 24 de novembro de 2018).

²³⁸ O excerto trata da aplicação das metodologias de governança voltadas as políticas públicas de habitação, porém, é possível verificar em todo o PDUI a articulação de reestruturação dos órgãos de gestão do Estado com as metodologias de oriundas do CIGABC e de seus técnicos e intelectuais, sobretudo, à época, aqueles com maior interlocução com o governo federal e a CAF. Como exposto no excerto, antes da formulação do PDUI, o uso de tais metodologias já circulava no CIGABC, na EMPLASA, na Secretaria de Habitação, na CDHU e nas prefeituras municipais das regiões metropolitanas de São Paulo e Baixada Santista.

Figura 2 - Sistema de legislações nacionais referentes ao planejamento territorial



Fonte: CIGABC, PMSP e PMG, 2016, p. 9.

Figura 3 - Sistema de Planejamento Territorial à Escala da RMSP



Fonte: CIGABC, PMSP e PMG, 2016, p. 11.

Figura 4 - Sistema de Planejamento Territorial à Escala da RMSP



Fonte: CIGABC, PMSP e PMG, 2016, p. 11.

De modo ahistórico e indeterminado do pondo de vista político, o esquema proposto pelo documento da PMSP, PMG e do CIGABC, alinha as legislações urbanas presentes na Constituição de 1988 e nos Estatutos da Cidade e da Metrópole como sequência esquemática, lógica e formal da gerência das metrópoles ou da *governança* com objetivos que concluem a *evolução* administrativa *natural* deste imperativo político e jurídicos, sendo o EM, a legislação aglutinadora de transformações em marcha que cria em termos práticos, na qualidade de realização *fetichizada* e *estranhada* da ideologia da governança, “diretrizes gerais ao planejamento, gestão e execução das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs)” (CIGABC, PMSP e PMG, 2016, p. 9) consubstanciados e/ou assentados em “normas gerais às FPICs, ao PDUI e à governança interfederativa como seus instrumentos” (ibid., p. 9).

O documento citado reflete também o que mais tarde se tornou a estratégia metodológica de análise da metrópole e plano de ação dos técnicos e representantes políticos da PMSP, da PMG e do CIGABC nos debates e audiências públicas junto a EMPLASA, sobretudo em contribuir com a aplicação deste “sistema de planejamento territorial” que possa ser singularizado na realidade da escala da RMSP e nos parâmetros da ideologia já plasmada no EM. Mas, esse organograma e representação não revela diretamente os conteúdos contraditórios da política que envolvem a produção do espaço da metrópole e escamoteia a contradição existente entre os municípios e as estratégias e articulações de classe no “plano local”.

A dimensão prática da governança inverte de predicados reais ao buscar pela *coesão* abstrata e *aparente*, pois decorre da sobreposição de projetos que hierarquizam e fragmentam ainda mais a relação entre os municípios mediante a força econômica e da propriedade privada dos meios essenciais de produção e reprodução social em determinar, para além da força da lei, a seletividade de investimentos e projetos públicos específicos.

A atenção dada ao PDUI corresponde, igualmente, à aplicação do modelo de governança de modo direto ao planejamento territorial e aos rearranjos político-administrativos que compreendem toda a estrutura estatal voltada à reprodução da metrópole. Junto à reestruturação administrativas em termos de alteração, dispensa e reforma de determinados órgãos técnicos do Estado, o PDUI ganha centralidade ao ser o mecanismo operacional de renovação do planejamento e estabelece contornos de um *novo tipo de gestão* por articular o conjunto de medidas e intervenções em todo o tecido urbano que caracterizam as FPICs, definir “instrumentos, macrozonas, diretrizes da ação política metropolitana” (ibid., p. 11) e, de acordo com as determinações políticas específicas de cada período e as forças sociais e políticas em voga, orquestrar os planos diretores regionais, municipais e das subprefeituras, hierarquizando os órgãos e as diretrizes político-administrativas do planejamento.

II.

As reestruturações da administração estatal e do planejamento urbano já se encontravam em andamento, porém, os debates e audiências públicas promovidos para a aplicação do PDUI aceleraram o processo ao, simultaneamente, externalizar termos, estratégias e metodologias para a “sociedade civil”, e internalizá-lo como práticas sob determinados limites nas esferas estaduais e municipais e em seus órgãos administrativos, secretarias e instituições, a partir da noção de governança interfederativa e da criação de mecanismos adequados a *nova legislação*. Na formulação do documento final do PDUI da RMSP emerge a trama hierárquica dos órgãos e instituições que se tornam responsáveis pela gestão metropolitana. Além da EMPLASA que emitia seus últimos trabalhos, participaram da elaboração, definição de diretrizes e aprovação do PDUI o CDRMSP, as Secretaria de Governo do Estado de São Paulo e de Desenvolvimento Regional e Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos (EMPLASA et al., 2019). A proposta de aplicação da reestruturação do aparato técnico-administrativo do planejamento do Estado para a gestão e governança da RMSP também se encontra plasmada jurídica, política e ideologicamente, nas reflexões presente no PDUI sobre a necessidade de

instrumentalizar o Estado para o desenvolvimento de processos de planejamento e gestão que levem em conta o enfoque regional na definição de políticas e diretrizes de ordenação e desenvolvimento de territórios metropolitanos e na articulação e orientação do planejamento setorial. Tais processos de planejamento e gestão devem garantir o enfoque regional também nas decisões de investimentos e na monitoração de ações empreendidas por órgãos e entidades governamentais (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 163).

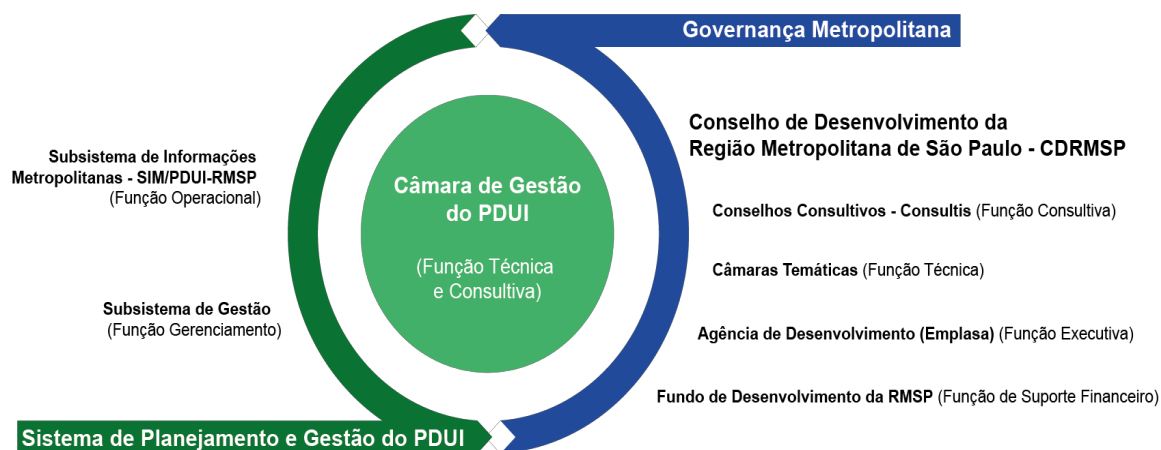
No enfoque regional da governança metropolitana o Estado, em todos os seus níveis federativos, principalmente nas escalas estadual e municipal, *necessita ser instrumentalizado* e/ou reorganizar as suas instituições para maior flexibilidade de renovação periódica das intervenções sobre o espaço das metrópoles num “sistema de planejamento” autossustentável, circular e fechado em que o PDUI seja objetivado, independente das tensões políticas e da realidade sociohistórica que consubstancia a “o estado de coisas da sociedade”, uma vez que, em nome da governança metropolitana como sinônimo de harmonia interfederativa e social, mantenha-se a gestão metropolitana, ver síntese explicativa do organograma de funcionamento do “sistema de planejamento metropolitano” na figura 5²³⁹.

Este tipo planejamento está baseado num sistema fechado de gerência metropolitana que dispensa a permanência de um quadro técnico e administrativo formalmente vinculado ao Estado. No caso específico do PDUI para a RMSP, a governança entre Estado e consultoria

²³⁹ Um modelo similar de planejamento fechado e autossustentado de sistema gestão das metrópoles aparece com frequência nos documentos do BM (2015a) sobre o EM e nos artigos de Klink (2010a, b e c) que tratam da governança, para tanto ver neste trabalho, a figura 1 presente no capítulo 3. Esse modelo dispensa uma unidade de planejamento no interior do Estado, pois o planejamento autossustentado pode ser elaborado por empresas privadas contratadas e reguladas por leis específicas.

externa (de preferência privada) seria mobilizada pelo consenso político concentrado no interior do CDRMSP e, como vimos no item anterior, formado em sua maioria representantes do poder executivo estadual e municipal, tornando o planejamento a ferramenta de um determinado tipo de política predominantemente institucional, supostamente destituída de contradições e com ares de neutralidade/formalidade técnica organizativa.

Figura 5 - Sistema de Planejamento e Gestão Metropolitana



Fonte: EMPLASA et al., abril de 2019, p. 171.

O rearranjo previsto no PDUI, nomeado de Sistema de Planejamento e Gestão Metropolitana, ainda define o funcionamento da CDRMSP em relação às demais instâncias do planejamento, dando-lhe caráter normativo e deliberativo. Assim, segundo as diretrizes do EM e do novo PDUI da RMSP, a CDRMSP direciona seletivamente os debates a serem realizados no Fundo de Desenvolvimento da RMSP cuja função é de suporte financeiro à atuação no planejamento de obras e intervenções urbanísticas, nos Conselhos Consultivos que não têm poder de deliberação, nas Câmaras Temáticas que respondem as demandas e funções técnicas imediatas orientadas pelo poder executivo municipal e estadual, e, não menos importante, nas Agências de Desenvolvimento com função executiva²⁴⁰. Em outras palavras, o poder executivo dos municípios com maior predominância econômica no interior da RMSP, determinaram/determinarão e orientaram/orientarão de modo seletivo os debates e as decisões sobre as atualizações do PDUI.

Outro aspecto importante a ser destacado é que, além de formatar um sistema de planejamento que vise transformações na esfera das metrópoles, o PDUI como momento operacional da governança também cria condições para, como vimos, destituir instâncias técnicas de acordo com a orientação política dominante da ocasião no interior da formação

²⁴⁰ Uma exposição desta estratégica encontra-se no documento oficial do PDUI, ver: EMPLASA et al., abril de 2019.

estatal, ou seja, as decisões do planejamento são previamente definidas, retirando-lhe qualquer possibilidade de oposição ou entrave político ou administrativo.

O “sistema de planejamento” adaptável da *governança metropolitana* presente no PDUI ainda nos oferece certa leitura do Estado como instituição extrínseca e alheia à dinâmica social, e receptora de informações ou impulsos da vida urbana que seriam traduzidos a partir de uma plataforma digital automatizada, conforme previsto no EM, por Subsistemas de Informações Metropolitanas (SIM/PDUI – RMSP) e de gestão, o primeiro, com função operacional e, o segundo, com função de gerenciamento²⁴¹.

A diferença deste modelo de gerência da informação e os trabalhos antes exercidos pela EMPLASA é que, enquanto o segundo partia de profunda análise dos problemas urbanos com possibilidade de mudança de metodologia para acompanhar as transformações no tecido urbano, o primeiro, utiliza métodos de modelagem e reengenharia urbanística e social com a intensa utilização de *softwares* com metodologia comprada de empresas de consultoria nacionais e internacionais, reduzindo o papel do técnico e do intelectual da esfera do planejamento, quando muito, à operador de informações e prestador de serviço²⁴².

Subordinados ao “sistema de planejamento, os técnicos à serviço do Estado produziram de modo supostamente neutro o material para a tomada de decisão prática sobre os “temas metropolitanos”, com metodologia previamente definida por empresas de consultoria e plasmadas em *softwares* de modelagem urbana. Essas informações em conjunto com a participação e consulta da sociedade civil, serão utilizadas para que os membros do CDRMSP tomem as decisões sobre as intervenções do Estado na metrópole. Como vimos, o EM carrega consigo esse movimento no interior da estrutura do Estado brasileiro e pressuposição da interseção, da justaposição e da sobreposição do aparato legal disponível para aglutinar no planejamento de novo tipo leis e normas disponíveis e/ou em andamento nas esferas municipais e estaduais para a gestão metropolitana. Trata-se da internalização dos parâmetros de governança metropolitana em todos os “entes federados” e/ou esferas do Estado, conduzindo para a redefinição da gestão da RMSP e, conforme presente nas resoluções do PDUI,

²⁴¹ A “nova estrutura” de gestão e planejamento metropolitano emergiu das instituições preexistentes e em operação, com o SIM não foi diferente. Como consta no documento final do PDUI, assim que definidos os seus objetivos, “a Emplasa desenvolveu uma plataforma geocolaborativa denominada SIM/Emplasa, que oferece os recursos técnicos e tecnológicos para o compartilhamento de informações territoriais, necessários para a construção e monitoramento dos programas, projetos e ações do PDUI” (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 168). A existência de tal plataforma permite que novas instituições com contratos específicos estabelecidos à oferta do planejamento metropolitano, públicas ou privadas, tenham acessado aos dados, parâmetros, linguagem, esquemas e sistemas de um já definido conjunto de projetos para as intervenções na RMSP.

²⁴² Para o debate do uso de tecnologias da informação e suas origens no capital financeiro e no complexo bélico-industrial, e sua prática nas diferentes ciências sociais aplicadas ver: Ferrari, 2005. Sobre a aplicação da informática e da modelagem digital no segmento da arquitetura e do urbanismo ver: Arantes, 2010 e 2012. Uma abordagem do uso da modelagem digital para o planejamento metropolitano de transporte na RMSP e seus impactos na dinâmica socioespacial é oferecida por Cardoso, 2017.

mobilizando formas jurídicas estaduais específicas como a

A Lei Complementar nº 1.139, de 16 de junho de 2011, [que] reorganiza a Região Metropolitana da Grande São Paulo nos termos do artigo 25, § 3º da Constituição Federal, dos artigos 152 e 158 da Constituição Estadual de 1989, e da Lei Complementar Estadual nº. 760 de 1º de agosto de 1994, que estabelece as diretrizes para a organização regional no Estado de São Paulo, inclusive o sistema de governança metropolitana adotado no estado, base para o desenho institucional do Sistema de Gestão do PDUI (EMPLASA et al., 2019, p. 163).

No bojo desta legislação já estavam definidos os mecanismos de tomada de decisão sobre o planejamento e o seu respectivo sistema de gestão fechado e autossustentado²⁴³. Ou seja, embora o debate da governança interfederativa e metropolitana enfatize a “participação” democrática, em linhas gerais, os seus lineamentos reproduzem a lógica instrumental do planejamento, a saber: as tomadas de decisão institucionais e políticas no âmbito da esfera do Estado se sobrepõem às resoluções denominadas técnicas e da participação da sociedade civil, como definidas pelas determinações, em última instância, da divisão do trabalho da qual, dadas as suas atribuições, o Estado está inserido e reproduz.

De acordo com a Lei Complementar nº 1.139/2011 do estado de São Paulo e com o PDUI, o planejamento passa a ser promovido hierarquicamente pelos:

- /.../ **Conselho de Desenvolvimento** da RMSP, órgão colegiado de caráter normativo e deliberativo, possui a atribuição de deliberar sobre planos, projetos, programas, serviços e obras a serem realizados com recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (Art. 6º inciso I e Art. 21, respectivamente).
- /.../ **Agência Metropolitana de Desenvolvimento da RMSP**, entidade autárquica de caráter territorial, deverá ser criada, mediante lei complementar, com o fim de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de São Paulo (artigo 17 da LC 1.139/2011). O artigo 4º, inciso II das Disposições Transitórias da Lei Complementar 1.139/2011 estabelece que, enquanto não for criada a entidade autárquica, a Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento será exercida, temporariamente, por entidade estadual de caráter metropolitano, designada por decreto. O Decreto no 57.349 de 20/09/2011, no artigo 1º designa a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (EMPLASA) para exercer as funções da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo
- **Câmaras Temáticas** poderão ser constituídas pelo Conselho de Desenvolvimento para as Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) (art. 16 da LC 1.139/2011). Deverão ser disciplinadas por regimento interno e poderão também ser criadas mediante indicação dos Consultis para posterior deliberação do Conselho de Desenvolvimento.
- **Câmaras Temáticas Especiais**, como explicita a LC 1.139/2011 (art. 16), são voltadas a um programa, projeto ou atividade específica, como subfunção entre as

²⁴³ É interessante notar que o “sistema de planejamento e gestão”, por um lado, centra-se em si mesmo em detrimento da realidade metropolitana e, por outro, avalia a dimensão da gestão e da hierarquia político-institucional que mantenha a operacionalidade do PDUI para além do alcance das intervenções urbanas, por isso, segundo consta no documento final do PDUI (EMPLASA et al., abril de 2019), a sua principal função corresponde a emissão periódica de avaliações a respeito das: “• ações realizadas para a consecução de objetivos estabelecidos no PDUI; “• implementação das estratégias e ações futuras do PDUI; • execução de programas, planos e projetos previstos no PDUI” (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 167). Sendo seus atributos e finalidades: “• possibilitar o armazenamento das informações, a seleção de dados, análises e emissão de relatórios; • favorecer o compartilhamento e atualização das informações dos municípios da RMSP e dos órgãos estaduais envolvidos; • estabelecer uma sistemática de acompanhamento-avaliação do PDUI” (ibid., p. 167).

Funções Públicas de Interesse Comum definidas pelo Colegiado, e deverão ser disciplinadas por regimento interno.

- /.../ **Conselhos Consultivos Sub-Regionais** (Consultis) têm como atribuição elaborar propostas representativas da sociedade civil, do Poder Executivo Estadual, do Poder Executivo Municipal, do Poder Legislativo Estadual e do Poder Legislativo dos Municípios integrantes da RMSPP, que deverão ser submetidas à deliberação do Conselho de Desenvolvimento. Podem propor ao CDRMSP a constituição de Câmaras Temáticas e Câmaras Temáticas Especiais (Art. 15 LC 1.139/2011).

- /.../ **Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo** (Cap. IV da LC 1.139/2011) é regulamentado pelo Decreto Estadual no 59.094, de 16 de abril de 2013. A aplicação dos recursos do Fundo será supervisionada pelo Conselho de Orientação, conforme disposto no § 2º do artigo 21 da LC 1.139/2011. A composição do Conselho de Orientação do Fundo está descrita no art. 8º, incisos e parágrafos do Decreto 59.094/13. Deverá ser operacionalizado com o aporte de recursos dos entes federados, como está disposto nos incisos I a IX do artigo 5º, do referido decreto como os especificados nos incisos I a IX. O artigo 6º dispõe que Estado e municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo destinarão, nos seus respectivos planos plurianuais e orçamentos anuais, recursos ao Fundo de Desenvolvimento (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 1633-4).

Desde a criação das Agências Metropolitanas de Desenvolvimento, havia uma reorganização prévia das esferas do planejamento e da gestão política e administrativa dos serviços públicos de responsabilidade do GOVESP. O PDUI, como dimensão operacional do EM e da governança interfederativa, forjou as condições para alteração de intervenção escalar das instituições estatais no espaço e da concepção de “gestão territorial”, de planejamento urbano e de metrópole. Em outras palavras, essas condições foram aceleradas pela perspectiva prática da governança metropolitana e interfederativa presente no EM, efetivou a reorganização da divisão técnica do trabalho no interior da esfera estatal e de suas instituições, desintegrando as marcas do *planejamento moderno* (ou *modernista*) cuja expressão material *dos atos e operações singulares* da existência, manutenção e forma de ação da EMLASA e do corpo técnico-administrativo que atuava em seu interior com alguma autonomia ideológica.

Todas as instâncias acima se dedicam especificamente à gestão da RMSPP, condensam perspectiva definida e fechada em si mesma acerca, respectivamente, do funcionamento eficaz do Estado apropriado à reestruturação do espaço, tendo como ponto nevrálgico da resolução dos problemas metropolitanos a identificação e a oferta adequada de Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs). Ou seja, no duplo alcance da prática que envolve as dimensões ideológicas e a políticas da governança, para usar os termos de Lefebvre (2009), calibra-se o espaço e o Estado a partir de determinada concepção de mundo.

Para tanto o “sistema de gestão” corresponde igualmente a um redesenho institucional que substitui a universalização dos serviços públicos por arranjos político-institucionais que identifique interesses comuns pontuais entre os “entes federados” responsáveis pela gestão metropolitanas, nos limites da responsabilidade fiscal e dos parâmetros dos dados a serem

coletados pelo SIM/PDUI e já definidos politicamente *a priori*.

O sistema de informações e os dados estão intimamente ligados com as condições predefinidas politicamente pelo PDUI, sendo previamente condicionados metodológica e tecnicamente promovendo a

customização para o acompanhamento e avaliação dos resultados.

É concebido para ser acessado e alimentado pelos vários agentes públicos, responsáveis pelo planejamento e execução do projeto. Assim, disponibiliza para os agentes formuladores e executores de políticas metropolitanas bases de informações que podem ser acessadas de modo amplo e ágil, representando importante ferramenta de apoio à formulação e acompanhamento da implementação de políticas metropolitanas.

Além disso, deverá dar suporte às decisões do Conselho de Desenvolvimento da RMSP, possibilitando a mobilização de agentes capazes de alavancar recursos técnicos, financeiros – e de possibilitar acordos e agendas voltadas às ações metropolitanas (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 168).

Parâmetros metodológicos e técnicos correspondem à determinada perspectiva política e ideológica que está presente no momento da coleta de dados pela

utilização de um sistema comum deverá propiciar a padronização de conceitos sobre o que deve ser acompanhado. Também deverá estabelecer como classificar e enfrentar os fenômenos observados, de modo a contribuir para o aumento da sinergia na superação das questões identificadas e, principalmente, para o aproveitamento de oportunidades geradas nos investimentos efetuados pelos poderes públicos em benefício da população (ibid., p. 168).

Padronização definidora da

elaboração de formas de mensuração, cálculos para efeito de comparação, índices, indicadores, parâmetros, entre outros, bem como a produção de perfis atualizados da RMSP por sub-região e FPIC, mapas temáticos a partir de informações alfanuméricas e geográficas do SIM, relatórios de acompanhamento e de avaliação territorial e temática (ibid., p. 169).

Na sequência lógica e formal do sistema fechado de planejamento, gestão e compilação de informações e dados da RMSP, o fetiche de neutralidade emerge, por um lado, na disponibilidade dos dados quantitativos que corresponderia a transparência da gestão pública em replicar para a sociedade civil os resultados do planejamento aplicado, mas escamoteando o rearranjo institucional subsumido as diretrizes politicamente definidas pelo executivo. Por outro ângulo, o tom de neutralidade científica das informações alfanuméricas, da compilação de formas de mensuração, de cálculos, de índices, de indicadores e de parâmetros de desenvolvimento cuja formulação metodológica foi previamente estabelecida, isso reforça o fetiche da ausência de determinações políticas nas tomadas de decisão do planejamento (isso quando elas ocorrem).

A sombra da suposta neutralidade técnica, os elementos da formulação de dados e a construção de informações acerca da RMSP são bem determinados, conforme descrito no próprio PDUI. Logo, os técnicos partem dos princípios de:

- compartilhamento institucional com base em um Plano de Ação com metas e prazos;
- identificação dos atores parceiros e na elaboração da matriz de responsabilidades, com clara definição de atribuições e competências de órgãos e agentes públicos e de sua atuação no processo de gerenciamento do projeto;
- indicação institucional da coordenação do projeto;
- definir objetivo e o plano de ação do monitoramento;
- necessidades em informação: formular quais são as questões a serem observadas para avaliação do desempenho;
- definição e escolha de conceitos, critérios e indicadores para mensuração técnica, com participação do SIM/PDUI-RMSP, para que sejam aplicados no processo de coleta, tratamento, análise dos dados e ajustes de execução do projeto;
- definir as formas de compartilhamento da informação, a reflexão e incorporação da crítica e a consolidação do conhecimento (comunicação interna institucional e interinstitucional);
- organizar o sistema de monitoramento: metodologia de gestão a ser implementada e capacitação técnica e tecnológica, a exemplo da seleção de softwares, entre diversos existentes, com tipologias adequadas aos requisitos acima especificados (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 169 e 170).

Para além da coleta de dados e a produção de informações, está a possibilidade de, através do PDUI, articular as instituições ligadas ao planejamento para a promoção de planos, programas e intervenções territoriais por meio de contratos entre Estado e segmentos distintos de capitais privados para a obtenção de recursos diretamente ligados a construção de infraestrutura, a oferta de equipamentos urbanos e das FPICs. Em outras palavras, busca-se construir um sistema de avaliação e monitoramento de desempenho, eficácia e eficiência da gestão e do planejamento de modo digitalizado, automatizado e/ou técnico, com medidas baseadas nos critérios acima descritos e o grau de aplicação das posições anteriormente tomadas e decididas pelas esferas do executivo.

Isso quer dizer que instituições públicas e privadas, associadas direta ou indiretamente ao planejamento e seu corpo técnico e administrativo retroalimentariam os planos de gestão metropolitana que precisa manter e/ou seguir a mesma lógica de “desenvolvimento e crescimento econômico” da produtividade urbana, apesar de ser apresentada como medida flexível e adaptável às circunstâncias, os técnicos a serviço do Estado devem seguir as metodologias do “sistema de planejamento” cuja função vem a ser

- Promover maior compartilhamento de informações georreferenciadas, possibilitando permuta sistemática de informações entre setores gestores das funções públicas de interesse comum.
- Inserir o aspecto espacial nas decisões de investimentos em redes de infraestrutura e equipamentos urbanos, com a identificação de carências e potencialidades presentes no território metropolitano.
- Buscar a integração intersetorial, e com o espaço urbano local, das intervenções públicas planejadas em cada parcela do território metropolitano, promovendo o desenvolvimento de vocações, usufruindo potencialidades e vantagens locais e identificando eventuais conflitos ou oportunidades de associação.
- Reduzir o custo de realização das obras públicas, evitando ações paralelas ou conflitantes.
- Construir, de forma progressiva, consenso quanto a objetivos, diretrizes e prioridades intersetoriais.

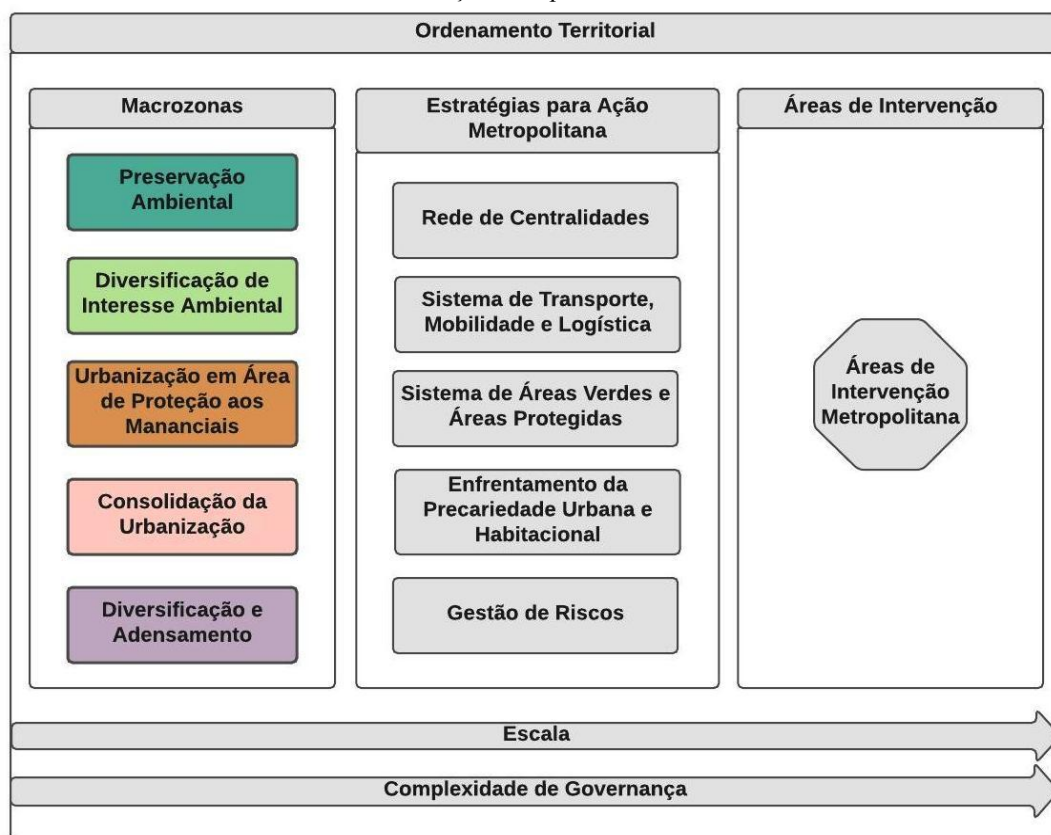
- Induzir crescente cooperação entre os diversos setores responsáveis pela gestão e operação dos serviços públicos” (ibid., p. 168-9).

Sob o consenso político, conceitual e ideológico entre as instituições, órgãos e corpo técnico e administrativo são estipulados os objetivos, as metas, os critérios e identificados os “atores parceiros” públicos e privados fortalecendo a concepção do espaço das metrópoles como sendo exclusivamente uma economia de aglomeração competitiva, pautada na leitura da demanda marginal do mercado que possa atrair capitais para impulsionar o desenvolvimento, com prolongada e indefinida temporalmente perspectiva de adaptação das esferas estatais e suas instituições à condição de reguladoras de um crescimento econômico decorrente da aceitação das leis do mercado. De um lado, o “sistema de planejamento metropolitano” é incluído à uma estrutura político-administrativa concebida como quadro formal que sustenta a governança e sua aplicação a sombra de seus preceitos. De outro, a forma de conceber a metrópole e a própria dimensão das intervenções convergem com um princípio homogeneizante de “informações georreferenciadas” a partir de certa padronização da seleção, coleta, compartilhamento e organização de dados e formulação de prognósticos subsumidos a tomada de decisões consensuais em termos de “objetivos, diretrizes e intersetoriais”, em nome do voluntarismo político e da “cooperação entre os diversos setores responsáveis pela gestão e operação dos serviços públicos” cuja aplicação deve ser hierarquizada por carências, potencialidades, vantagens locacionais e oportunidades de associação o que secciona, define e distribui, territorial e setorialmente, “investimentos em redes de infraestrutura e equipamentos urbanos” com prioridade a ser escalonada na “customização para o acompanhamento e avaliação de resultados”, fechando o circuito de tal “sistema de planejamento”. O “sistema” também demanda específica concepção de território como campo neutro, transparente e/ou espaço passivo a ser ordenado segundo determinados preceitos de desenvolvimento tidos como comuns pela dimensão da governança.

Caberia as instâncias administrativas e adaptadas a esta noção específica de território ordená-lo, em primeiro lugar, por macrozonas específicas que foram classificadas como de preservação ambiental e uso diversificado das áreas verdes, de urbanização controlada em áreas de proteção e mananciais, de adensamento urbano em áreas já consolidadas ou que necessitam de diversificação (EMPLASA et al., abril de 2019). O macrozoneamento metropolitano sustenta, em segundo lugar, as estratégias de intervenção em todo o tecido urbano da RMSPP por intermédio de medidas de concentração ou desconcentração seletiva de atividades, da regulamentação e zoneamento para as áreas verdes e protegidas com entidades que mensurem a gestão de riscos, programas de habitação e “combate à pobreza urbana”, da implantação de

um sistema logístico integrado e de transporte de caráter metropolitano e regional, da promoção da rede de centralidades como “áreas de intervenção metropolitanas” com “planos de ação interfederativos”, incluindo a oferta, a aplicação e seletividade de FPICs pelo critério de sustentabilidade dos arranjos híbridos que estabelecem os riscos à gestão pública e rendimentos econômicos para a administração privada (EMPLASA et al., abril de 2019), ver figura 6.

Figura 6 - Ordenamento Territorial da Governança Metropolitana



Fonte: EMPLASA et al., abril de 2019, p. 14.

Do sistema de planejamento à coleta de dados e informações são estipulados parâmetros que rearranjam e/ou calibram as instituições e o modo de pensar de seus técnicos e intelectuais a elas associados para promoção de intervenções no espaço a partir de determinada concepção de teoria política do planejamento baseada na governança e em sua aplicação em diferentes escalas, principalmente regional e metropolitana.

III.

O modelo de governança torna-se operacional através PDUI que é identificado imediatamente com a dimensão prática de intervenção urbana e metropolitana. A aplicação do ordenamento territorial concebido como unidade de aglomeração competitiva no mercado para além da esfera da municipalidade exigiu a formulação de macrozonas e estratégias de ação metropolitana, com vistas a sua produtividade e no potencial de retorno econômico (sustentabilidade), bem como a adaptação das esferas estatais ligadas à escala regional e

metropolitana a um tipo de gestão e planejamento voltados para a competitividade, desenvolvimento e crescimento econômico linear, não contraditório, corrigido e harmonioso da metrópole como uma espécie de trajeto em direção ao aperfeiçoamento administrativo intitulado no PDUI como sendo a complexidade da governança em seu desenvolvimento autossustentado e flexível.

Logo, as intervenções propostas no PDUI tornam-se

recortes estratégicos do território que permitem a articulação das ações interfederativas e intersetoriais no território da RMSP e têm como objetivos:

- Promover as funções públicas de interesse comum, de modo a enfrentar desequilíbrios sociais, econômicos e ambientais, buscando a aplicação interfederativa dos instrumentos do Estatuto da Cidade.
- Estar associadas a projetos específicos, programas e ações de caráter territorial, devidamente regulamentados e estruturados segundo legislação específica (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 161).

Ou seja, o modelo de governança presente no PDUI exige a reestruturação da hierarquia político-administrativa do planejamento metropolitano e regional para promover o

estabelecimento das Áreas de Intervenção Metropolitana e seus respectivos Planos de Ação devem ser precedidos por análise e discussão nas Câmaras Temáticas pertinentes às funções públicas de interesse comum, na Câmara de Gestão do PDUI e submetidos ao acompanhamento e aprovação do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (ibid., p. 161).

Apesar da existência de uma hierarquia político-administrativa do planejamento metropolitano e sua subsunção técnica a projetos políticos já definidos e autocentrados no sistema de gestão, a noção de governança interfederativa presente e estabelecida pelo EM cria a impressão de participação e descentralização das decisões a partir das FPICs e das câmaras temáticas na esfera do planejamento. Descentralização e a participação decorreriam da rotatividade de membros pertencentes aos organismos gestores das RMs e da criação de câmaras temáticas como instituições responsáveis pela oferta, análise técnica e busca por financiamento para a realização das FPICs. As câmaras temáticas dispensam um órgão centralizador, sendo o último um resíduo do planejamento de tipo moderno, caracterizado como rígido e arcaico tendo que ser substituído por órgãos e instituições tidas como flexíveis e eficientes na oferta de respostas às demandas imediatas das economias de aglomeração dispensando instâncias permanentes de análise e produção acumulada de materiais, informações e dados que se confundem com a dimensão objetiva da própria metrópole.

Contudo, como sugere em termos práticos o PDUI da RMSP, a identificação das FPICs e a respectiva criação das câmaras temáticas condizem com a centralização da tomada de decisão e das repostas a serem dadas nas instâncias de controle político, sobretudo do executivo, o que solapa qualquer construção técnico-científica do planejamento fora dos parâmetros

ideológicos da governança e do PDUI já instituídos (EMPLASA et al., abril de 2019).

Evidenciemos o fetiche da descentralização e/ou produção de polos e centralidades espraiadas. Versa o EM que cada PDUI segmenta as FPICs de acordo com as demandas que criariam maior coesão territorial e econômica nas respectivas RMs, sendo tarefa das câmaras temáticas a sistematização e oferta de tais serviços. Contudo, tais câmaras subordinam-se a um órgão específico, a ser criado ou existente em cada RM, para o desenvolvimento de seus trabalhos. No caso da RMSP, tais instituições estão subordinadas, em primeiro momento a uma Câmara Temática de Gestão do PDUI que, como instituição integradora e articuladora das demais câmaras, rearranja e define os debates e planejamentos nos seguintes níveis:

- I. Institucional: [para] integrar as instâncias do Sistema de Planejamento e Gestão Metropolitanos.
- II. Técnico: [para] subsidiar tecnicamente o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano para a tomada de decisão sobre projetos e ações do PDUI.
- III. Financeiro: [para] buscar e integrar fontes de recursos (ibid., p. 164 e 165).

Na hierarquia da governança interfederativa do PDUI para RMSP, as decisões são tomadas e deliberadas, em última instância, pelo CDRMSP que também é responsável pela “criação da Câmara Temática de Gestão do PDUI /.../ estabelecendo seus objetivos, atribuições e composição, especificando o número de integrantes, titulares e respectivos suplentes ou os órgãos ou entidades que os indicarão” (ibid., p. 166). Neste “sistema de gestão” e “participação política”, a Câmara Temática de Gestão responsável e orientadora do planejamento metropolitano, das respectivas FPICs e das formas de financiamento das obras de infraestrutura a serem implementadas em todo tecido urbano da RMSP, está subordinada política, ideológica e tecnicamente ao CDRMSP, sem autonomia política ou técnica em relação a produção de dados, informações e acúmulo de material acerca da metrópole. Porém, como sistema fechado e centrado em si mesmo, tal hierarquia aprofunda o fetiche da participação ao redimensionar a composição da Câmara Temática de Gestão com representantes de distintas instituições das esferas da sociedade civil e do Estado.

Segundo consta no PDUI-RMSP as Câmaras Temáticas de Gestão, responsáveis pela promoção do planejamento com objetivos definidos pela CDRMSP, serão compostas por:

- Representantes dos Conselhos Consultivos Sub-Regionais (Consultis).
- Representantes dos consórcios intermunicipais.
- Representantes das secretarias de Estado vinculadas às funções públicas de interesse comum abordadas no PDUI-RMSP.
- Representantes da sociedade civil e de entidades organizadas cujas áreas de atuação estejam relacionadas com as FPICs tratadas no PDUI-RMSP, tais como instituições de ensino e pesquisa, entidades de classe, dentre outros.
- Representantes de órgãos federais cujas áreas de atuação estejam relacionadas com as FPICs tratadas no PDUI-RMSP.
- Representantes da Agência Metropolitana de Desenvolvimento da RMSP, quando criada, ou representantes da Emplasa, na qualidade de Secretaria Executiva do

CDRMSP.

- Representantes do Conselho de Orientação do Fundo de Desenvolvimento da RMSP.
- Representantes das Câmaras Temáticas e Câmaras Temáticas Especiais (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 166).

Aqui se encontra o cerne, em primeiro lugar, da reestruturação do planejamento e das instâncias e instituições do Estado para a aplicação da governança metropolitana e interfederativa adaptável a determinada concepção de espaço e metrópole e, em segundo, dos fetiches de neutralidade técnica, participação e descentralização.

No primeiro caso, é possível verificar que a hierarquia de tomada de decisão do sistema de planejamento e gestão metropolitana centraliza e estabelece gradações nas resoluções “técnicas” que precisam ser amparadas sobre determinada organização flexível em termos institucionais, porém com objetivos, metas e concepções fixas em termos ideológicos para que as aplicações das intervenções metropolitanas sigam tais definições.

Já em relação a participação, no segundo caso, o conjunto de diferentes instâncias consultivas e responsáveis por segmentos distintos das demandas metropolitanas setorializadas por funções de interesse comum cria a impressão de que há uma democracia inclusiva de diferentes grupos e/ou forças políticas na organização do planejamento metropolitano. Mas, uma observação mais detalhada da forma de participação de distintas entidades, instituições e representantes permite verificar a rigidez ideológica, política e técnica da tomada de decisão sobre intervenções metropolitanas recriando a base material do fetiche da participação. Dos representantes da Câmara Temática de Gestão, cabe lembrar subordinada ao CDRMSP, cuja base está assentada no poder executivo estadual e dos municípios que compreendem a RMSP, o único campo que permite uma participação extrínseca à organização propriamente administrativa do poder estatal é aquela aberta à “sociedade civil”, mas, principalmente, das “entidades organizadas cujas áreas de atuação estejam relacionadas com as FPICs”, ou seja, faz parte somente as instâncias institucionalizadas da vida pública e política, tais como “instituições de ensino e pesquisa, entidades de classe, dentre outros”, e em período determinado de revisão e consulta pública nos limites estabelecidos para realização de audiências²⁴⁴. No limite, tal

²⁴⁴ A participação da sociedade civil ocorre por meio de seus representantes ligados a entidades reconhecidas pelo Estado. No caso da formulação do PDUI, como constata em entrevista, o(a) analista de desenvolvimento urbano e regional da EMLASA, *Gama*, a divulgação das audiências e chamamento para debate público da sociedade civil foi baseado nos “documentos do Ministério das Cidades que diziam quais eram os setores da sociedade civil, que são cinco” (*GAMA*, 24 de novembro de 2018). Conforme documento que institui a escolha de representantes da sociedade civil no Comitê Executivo e Comissão Técnica de Trabalho para a formulação dos PDUIs do estado de São Paulo, entende-se por segmentos desta: “a. Movimentos populares: definidos como associações comunitárias ou de moradores, movimentos por moradia e demais organizações populares; b. Trabalhadores, por suas entidades sindicais: definidos como representantes de suas entidades sindicais (sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais de trabalhadores e trabalhadoras urbanos e rurais); c. Empresários: definidos como empresas vinculadas às entidades representativas do empresariado, inclusive cooperativas; d. Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais: definidas como sendo as entidades representativas de associações de profissionais

concepção de sociedade civil e participação reafirmam a alienação política da qual o Estado é visto como força extrínseca da formação social e a sociedade civil como corpo indeterminado e homogêneo de interesses cujas forças sociais estariam destituídas de si uma vez que depositavas nas representações políticas²⁴⁵.

Hierarquia, subsunção e fetiche de participação que igualmente correspondem a identificação do caráter metropolitano das intervenções do Estado a partir das FPICs, condição presente na estrutura administrativa e operativa proposta pelo EM. Cabe lembrar que a premissa das FPICs no EM é de, na carência de infraestrutura e serviços públicos nos limites entre os municípios, aproximar o Estado do mercado para a resolução de problemas com criação de empresas e fundos mistos e híbridos de planejamento e gestão com a prerrogativa de cobrança de taxas da população, e concessões públicas para a iniciativa privada. Ou seja, impera a lógica de manutenção das prerrogativas econômica da propriedade privada.

Os técnicos da EMPLASA responsáveis pelo PDUI da RMSP perceberam e deixaram transparecer tal aspecto prático do “sistema de planejamento”. Ao ser entrevistado(a), o(a) analista de desenvolvimento urbano e regional da EMPLASA, *Delta*, enfatiza que

sem ser a escala, a questão das FPICs [é] /.../, para mim, como ponto de partida, o centro nevrálgico do plano /.../. O modo pelo qual o PDUI foi feito, [deu-se] em cima das FPICs, acho que esse é o ponto de partida bastante diferente. Eu acho que além disso, o Plano Diretor Municipal, /.../ tem toda uma questão de se traduzir numa atividade de aplicação concreta que o nosso PDUI não tem, e não por uma das características do PDUI[, pois ele] /.../ se presta a um outro objetivo, você não vai ter uma instituição metropolitana pavimentando rua, quer quiser, o FUMEFI é o agente financiador, a prefeitura de fato executa serviços /.../ diretamente ligado[s] a vida cotidiana /.../ [e a]o Plano Diretor /.../, o parcelamento e uso e ocupação do solo a gente não teve no PDUI, a RMSP não desenvolve esses assuntos do mesmo modo que a prefeitura faz, o coeficiente de aproveitamento, a taxa de ocupação, parâmetros e desenhos urbanísticos, não tem e não é esse o mérito, é muito mais uma visão de articulação de temas com vistas nas FPICs, eu acho que além da escala, é claro que esses temas trazem a questão da escala, /.../, mas /.../, eu destacaria as FPICs, [para] responder à demandas diferentes (*DELTA*, 24 de novembro de 2018).

Por outro ângulo, a participação dos representantes ligados às instituições estatais orienta-se para a política dominante das municipalidades e do governo estadual ou, em última

autônomos e instituições de ensino superior. Enquadram-se, também, neste segmento os conselhos profissionais (regionais ou federais); e e. Organizações Não Governamentais: definidas como associações civis ou fundações de fins não econômicos, formalmente constituídas perante os órgãos de registro” (http://multimedia.pdui.sp.gov.br/rmsp/docs_pdui/rmsp_docs_pdui_0012_regulamento.pdf, acessado em 02/10/2020). Além de representantes rotativos das entidades institucionalizadas e reconhecidas pelo Estado, o poder de deliberação no interior das instâncias da formação estatal é duplamente limitado, primeiro, pela força da entidade em conduzir seus representantes para assumirem cadeiras nas instâncias executivas do Estado e, assim, decidir por “toda a sociedade civil” e, segundo, pela participação minoritária nas decisões dado o seu poder de voto, principalmente, frente aos demais setores e esferas deliberativas nos conselhos do Estado. Embora tais limites, vigora o fetiche de participação da qual a ilusão de inserir nas tramas decisórias representantes de entidades específicas, produziria o consenso e a coesão sobre a promoção de interesses comuns como se tais comitês e instâncias do Estado estivessem objetivando vontades universais da sociedade. Contudo, como vimos ao longo deste capítulo, as decisões já foram de fato tomadas em momentos anteriores da qual a participação da sociedade civil, única e exclusivamente, formaliza.

²⁴⁵ Já indicamos ao longo deste trabalho os efeitos da alienação política, para as causas desse processo ver: Marx, 2010a e b.

instância e conforme a perspectiva política da governança, pelo consenso interfederativo que independente da concepção partidária, pois mantém a orientação definida pelo interesse comum institucionalizado, i.e., pelas prerrogativas corrigibilidade do capital como lógica dominante de funcionamento das instituições do Estado.

Este aspecto é marcante na escolha dos representantes para ocuparem cargos nas instituições ligadas diretamente ao Estado, uma vez que os últimos estão subordinadas às forças políticas e arranjos entre o executivo e o legislativo na escolha dos membros que atuarão, como corpo técnico-político institucional, nas secretarias de Estado, nos consórcios intermunicipais, nos órgãos federais, nas Agências de Desenvolvimento Metropolitanos, nos fundos de desenvolvimento, etc. A rearticulação das instituições públicas e/ou sua extinção, como vimos na primeira parte deste capítulo com o exemplo da EMPLASA, redefinem o arranjo institucional da calibragem política necessária para a manutenção da ideologia política dominante e de determinado discurso de consenso político, como se na gestão pública não houvesse espaço para brechas, “conflitos e impasses”.

Sob as sombras dos fetiches de participação e de neutralidade política, exacerba-se a estratégia de institucionalizar as demandas por serviços, reduzindo as contradições e interesses dispersos, em termos de classes, grupos e organizações sociais, à coesão.

Na teoria política plural e difusa das ideologias dominantes a coesão, a homogeneidade e a coerência substituem as contradições nas esferas da reprodução social e as deslocam para a trama institucional. O caráter das instituições ligadas ao Estado, na sociedade de classes e sobre intensa oposição de projetos que envolvem o poder político, o aspecto dominante e/ou hegemônico das práticas de manutenção das estruturas de controle sociometabólico da economia, tenta apaziguar/dirimir tensões em nome das funções que essas instituições cumprem na divisão do trabalho. Por esse motivo, a noção de governança presente no EM e no PDUI-RMSP, também corresponde a dimensão da racionalidade do Estado na sociedade de classes regida pelo capital que, embora historicamente mutável, busca por constantes reestruturações em nome de uma coerência abstrata que dificilmente se confirma ou realiza.

Conforme identificou Lefebvre (2009), a dimensão do Estado e de suas instituições, torna prática de sua reprodução o uso da lógica para conduzir a coerência. Porém, o Estado “não pode impor uma coerência abstrata ou uma coesão espacial aos diversos momentos do processo que conduz a produção de mais-valia e sua realização” (LEFEBVRE, 2009, p. 244)²⁴⁶, embora em seu interior, sob a concepção de mundo cujo ponto de partida e chegada é a

²⁴⁶ Na versão consultada: “/.../ cannot impose either an abstract coherence or a spatial cohesion on the diverse moments of the process leading from the production of surplus value to its realization”.

manutenção das relações de produção e poder, encontre ideologias para justificar tais práticas, sobretudo no que diz respeito às esferas da política e do planejamento.

Em suma, do ponto de vista do Estado, o futuro da metrópole estaria pautado no planejamento e na estrutura de governança interfederativa que asseguraria, ao mesmo tempo, a participação, o apaziguamento e o nivelamento abstrato da sociedade civil, bem como a urbanização e o crescimento econômico das aglomerações controladas pelas instituições que homogeneizariam as intervenções no tecido metropolitano, minimizariam as deformações do mercado e redistribuiriam equitativamente infraestrutura e serviços com os novos arranjos políticos. Se retornarmos as justificativas do PDUI-RMSP essa dimensão das reestruturações do Estado para a manutenção de uma coesão social, mesmo que abstrata, fica mais evidente, assim como a concepção de território, metrópole e espaço da qual o Estado deve se adaptar.

A justificativa, enfim, presente no documento que fundamenta o PDUI, quando enaltece a governança nos termos do sistema de gestão e planejamento do território tende a configurar intervenções em nome da

homogeneização de um espaço contínuo, como é o espaço metropolitano, formado por usos do solo associados a funções como habitação, comércio, serviços e indústria, as infraestruturas devem ser adequadamente distribuídas, para possibilitar as interconexões necessárias à sustentação do mercado unificado em que as atividades participam (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 117).

As reestruturações político-administrativas presentes e colocadas em prática a partir do PDUI contribuem para criar mecanismos e “interconexões necessárias à sustentação do mercado unificado” na tentativa de integrar os momentos contraditórios da produção e da distribuição da mais-valia no território ou, até mesmo, tornando o espaço mercadoria e capital fundamentais para a sustentação do mercado unificado o que demanda intervenções que promovam abstratamente a homogeneização do espaço, mas ordenando concretamente uma urbanização com funções definidas e infraestrutura distribuídas adequadamente à reprodução econômica que revelam, em última instância, uma hierarquização e fragmentação objetiva e necessárias à manutenção da divisão territorial do trabalho, dentro e fora da metrópole. Homogeneização formal e abstrata está amparada no duplo alcance da ideologia em voga que, em nome da governança e do planejamento que responde às dinâmicas contemporâneas da acumulação, recolocando temporariamente as funções corretivas do capital na ordem do dia independente de suas consequências, principalmente no que diz respeito a inserção e rearranjo de diferentes instituições e funções do Estado na divisão social do trabalho.

Essa reestruturação político-administrativa se efetiva, como vimos, a partir de certa estratégia reveladora dos aspectos contemporâneos da ideologia dominante e o do seu

compromisso de valor com a “calibragem” política em sua unidade contraditória, desobstruindo o planejamento de amarras tidas como técnicas e/ou burocrática, ampliando os fetiches de participação civil e introduzindo práticas específicas de coleta de dados e produção de informações a respeito da metrópole.

Ironicamente tal desobstrução criou uma burocracia e tecnocracia de novo tipo, mais “domesticada” as orientações políticas dominantes na direção de centrar sua atenção na manutenção do “sistema de gestão” fechado em si mesmo pautado na radicalidade de tornar o espaço das metrópoles e os serviços públicos em propriedade privada, negócios ou meios para diversificação do capital ao promover e recompor, tautológica e fantasmagoricamente, um novo “ciclo virtuoso de desenvolvimento e crescimento”. Portanto, a dimensão prática e operacional do PDUI não se limita a reestruturação e instrumentalização do Estado, de suas instituições e quadros técnicos, mas emerge como força dominante por induzir todo o campo ideológico do planejamento e, ainda mais importante, ordenar a reprodução do espaço de acordo com as condições econômicas necessárias à reinserção de áreas específicas das metrópoles nas diferentes escalas da divisão territorial do trabalho, como espaços voltados à acumulação contemporânea com atividades tidas como flexíveis e contratos híbridos de intervenção urbana, mesmo que isso aprofunde as contradições da unidade que configura a metrópole. Para além da reestruturação do planejamento, de modo desigual e contraditório as concepções e estratégias de metrópole, de espaço e de território, como partes da realização objetiva da ideologia da governança metropolitana e interfederativa, ganham corpo material através do PDUI e envolve concepções e modos de pensar o espaço para operacionalizar intervenções urbanas, como veremos no próximo capítulo.

5. Estratégias de reprodução do espaço a partir do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo

.../ O pensamento dos tecnocratas oscila entre a representação de um espaço vazio, quase geométrico, tão-somente ocupado pelos conceitos, pelas lógicas e estratégias no nível nacional mais elevado, e a representação de um espaço pleno, ocupado pelos resultados dessas lógicas e estratégias (LEFEBVRE, 2008, p. 139).

.../ O Estado e o poder político desejam converter-se, e de fato o fazem, nos redutores das contradições. A redução e o reducionismo almejam-se, pois, instrumentos ao serviço do Estado e do poder, não como ideologias, senão como saber; não ao serviço de um ou outro Estado, de um outro Governo, senão ao serviço do Estado e do poder em geral (LEFEBVRE, 2013, p. 161).

Por ser uma concepção construída para a reestruturação político-administrativa da esfera estatal e às intervenções no espaço, a aplicação da governança associada ao planejamento envolveu formulações e representações específicas sobre as regiões metropolitanas e, dado seu compromisso ideológico no interior da divisão do trabalho, alicerçou-se conceitualmente nos instrumentos políticos, jurídico-administrativos e científicos disponíveis que nortearam, orientaram e conduziram a construção das estratégias sobre a reprodução do espaço.

Ao tratar do planejamento como parte integrante das contradições que envolvem o Estado capitalista (e não como esfera extrínseca as determinações da sociedade), sobretudo quando explicita a busca do último por corrigir os efeitos estruturais e contraditórios do capital através de medidas extraeconômicas e econômicas, já enfatizava Lefebvre (2013) que a leitura dos processos de produção do espaço sob determinado campo da divisão do trabalho tendeu a

privilegiar um conceito e extrapolá-lo, [e] operam uma redução; inversamente a redução implica a extrapolação. E quando é preciso corrigir o erro, compensá-lo, a ideologia vem ao seu auxílio, com seu palavreado (o “discurso ideológico”, por empregar esse jargão) e o abuso dos signos, sejam verbais ou não (LEFEBVRE, 2013, p. 161)²⁴⁷.

Dadas as devidas condições particulares em termos históricos de existência do Estado neste complexo determinativo da reprodução do espaço, concepções específicas assumem a função de justificar o tipo de intervenção e estratégias para, em última instância, “converter-se nos redutores das contradições” reciclando periodicamente a ideologias que concebem e que representam de modo específico o espaço. No mesmo diapasão, como percebeu Engels (1979), nas sociedades de classe e regidas pelo capital, o “Estado se preocupará em que se aplique por todos os lados uniformemente o paliativo superficial que se tornou usual” (ENGELS, 1979, p.

²⁴⁷ Na trama do conjunto ideológico amparado e reproduzido no interior da divisão do trabalho, percebeu Lefebvre (2006) em outro momento que métodos são difundidos e alicerçam a concepção do espaço e da sociedade junto a “protocolos de experimentos e análises pontuais [que] se acumulam” (LEFEBVRE, 2006, p. 46) pela ratificação da realidade “em representações que se tornaram familiares, embora se tenham imposto e que se incorporam na prática” (ibid., p. 46), inibindo alternativas críticas que se encontram fora da esfera das representações que operam as intervenções e estratégias pretendidas, assim os termos operados pretendem ser “positivo[s] e nada mais que isso” (ibid., p. 46), pois tais representações se consolidam como única elaboração científica e técnica possível, reduzindo ou ratificando o real conforme concepções de mundo atreladas às perspectivas dominantes da divisão do trabalho e/ou na dimensão ocupada por tais ideologias na luta de classes.

46), universalizando práticas em realidades concretas distintas e antagônicas.

Por isso, neste capítulo deslocamos nossa atenção para as estratégias que estruturaram a representação do espaço da metrópole no PDUI da RMSM a partir das noções do EM que orientaram as formulações do plano e a forma de analisar e conceber o espaço, contribuindo para o entendimento da realização da *governança interfederativa e metropolitana* como síntese objetiva que mobilizou o *modo de pensar* e as formas de atuação prática no interior do Estado.

5.1 O território como concepção norteadora e a metrópole como unidade de custo

Embora a natureza dos PDUIs esteja associada ao planejamento de determinada região metropolitana, as referências e pressupostos conceituais presentes na fundamentação jurídica e nas estratégias de intervenção deste tipo de planejamento seguem as concepções presentes no EM. Portanto, na formulação de cada PDUI específico, há a mescla e interrelação entre os termos jurídicos elaborados na esfera federal, a “concepção” e “modos de pensar o mundo” próprios do planejamento e das instituições vigentes em escalas estadual e municipais e, como veremos, certa leitura específica da metrópole que é objeto de intervenção do Estado. Concepções, fundamentações jurídicas, instrumentos urbanísticos e estratégias como *modos de pensar o espaço*, assumem representação peculiar que norteia a reestruturação política-administrativa do planejamento, como vimos no capítulo anterior, e as formas de intervenção urbana de escala metropolitana e regional, a rigor objeto a ser exposto neste capítulo.

Nos campos do planejamento e do direito (e das ciências aplicadas que os assessoram), pressupostos conceituais e ideológicos têm importância particular, pois guiam ou limitam a atuação dos diferentes níveis do Estado, analisam o urbano com descompasso (de modo antecipado ou atrasado) ou a partir da desigualdade de desenvolvimento em relação aos demais campos da reprodução social caracterizando a escala e delimitação espacial de cada conjunto de instituições, secretarias e órgãos, o que eventualmente é atribuído à dimensão e ao tipo de zoneamento adotado determinando as concepções acerca do objeto e da respectiva intervenção a ser tomada, neste caso, no/do território, do espaço e da metrópole. De modo geral, como princípio jurídico do alcance das políticas públicas nas regiões metropolitanas, tais termos aparecem no início da definição do EM e estruturam, de modo particular, os PDUIs. Ou, como afirmou em entrevista, *Beta*, economista e técnico(a) da EMPLASA,

o PDUI está um pouco amarrado para tratar [das metrópoles] e são questões que /.../ o Estado tem atribuições que são determinadas em constituições e lei, que a gente não pode modificar. Nessa questão financeira a gente ficou muito amarrado. Normalmente tudo é feito sem contar com recurso, é tudo muito complicado (*BETA*, 24 de novembro de 2018)²⁴⁸.

²⁴⁸ Ou nas palavras do arquiteto(a) e também técnico(a) da EMPLASA, *Delta*, o EM suas concepções e escala de leitura da produção do urbano são “uma obrigação que /.../ [impuseram], acho que é uma imposição é verdade, /.../ [os] efeitos regionais,

Vejam, a princípio como importantes concepções emergem no EM, para então, verificar os seus efeitos na estruturação, concepção de espaço urbano e estratégias produzidas no PDUI da RMSP, até então, elaborada pelos técnicos da EMPLASA. No art. 2º do EM, ao tratar dos efeitos da lei em termos nacionais, instituiu-se os limites territoriais do planejamento interfederativo, considerando, sob certa orientação ideológica e política o que seriam:

- I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;
- II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;
- III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui:
 - a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;
 - b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; e
 - c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;
- IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;
- V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;
- VI - plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana;
- VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;
- VIII - área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território (BRASIL, 2015a).

Nos incisos do artigo citado, há termos variados que vão da escala da urbanização à definição de FPICs e a formalização da aplicação estadual de cada estrutura de planejamento específica das regiões metropolitanas, porém salta aos olhos um elemento comum, a concepção de território (metropolitano) como responsabilidade da gestão e administração do Estado, não pelo uso excessivo do termo, mas pela definição que lhe é atribuída, com adaptações sobre o mesmo critério de intervenção²⁴⁹. Neste artigo, o território surge como unidade escalar a ser

quando você tem uma discussão sobre as regiões metropolitanas, isso já é um efeito metropolitano significativo, regional significativo. E aí, acho que os demais aspectos surgem” (*DELTA*, 24 de novembro de 2018). Os demais aspectos são o arcabouço teórico-conceitual dos técnicos e a legislação vigente em diferentes escalas que tornam viável a governança.

²⁴⁹ Para se tornar aplicável com determinado objetivo (sendo ou não realizada), a ideologia dominante apresenta certa pluralidade e adaptabilidade levando à conflitos e resistências. O território e sua definição específica, entre outros termos presentes no EM e no PDUI da RMSP, suscitou embates no interior da esfera do planejamento, sobretudo entre os técnicos da EMPLASA. Quando trata da definição do macrozoneamento e sua aplicação na RMSP, *Alpha* enfatiza que após longo e exaustivo debate “surgiram as estratégias de ação no território [e] são quatro temas. Por exemplo, têm coisas bem interessantes,

administrada por estratégias conjuntas dos governos federal, estadual e municipais cujo denominador comum vem a ser intervenções que correspondam objetivamente com a oferta de serviços e a construção de infraestrutura para promoção do crescimento econômico.

A noção de território é a implicação prática da dimensão e do poder do Estado, sendo possível de modo extraeconômico buscar mediar tensões entre grupos e classes com interesses antagônicos, incluindo os fragmentos e diferentes níveis de organização político-administrativa do Estado, tal como ocorre com os municípios e sua relativa autonomia. A associação do território a governança interfederativa coincide imediatamente com a concepção do tecido urbano e metropolitano como um espaço que precisa se tornar coeso, assim como seus atributos precisam ser hierarquicamente organizados segundo as lentes jurídico-administrativas do Estado, desligando-se da escala exclusiva de atuação dos municípios (local) e conferindo aos demais níveis do Estado (federal e estadual) funções na gestão das metrópoles em escala intraurbana regional. Portanto, o território se torna central, autoexplicativo e estruturador, respectivamente, do EM e dos PDUIs²⁵⁰, pois neste a partir desta concepção é possível criar, abstratamente, uma noção de poder comum para lidar com questões e demandas comuns de forma apaziguadora de conflitos, neste caso das unidades municipais. Do ponto de vista ideológico, ao imputar nas consciências (singulares) dos “técnicos” a resolução das crises e das contradições que perpassam a reprodução do espaço das metrópoles essa concepção teve alcance sobre a reestruturação multiescalar do planejamento urbano justificando, assim, intervenções nas instituições responsáveis pela “gestão do território” e a oferta de serviços e infraestrutura em cada município que conforma as regiões metropolitanas²⁵¹.

.../ para trabalhos acadêmicos, uma outra briga que teve da equipe técnica sobre o macrozoneamento era[m]: As áreas de precariedade são uma macrozona? Nossa! Ficou meses, meses, meses .../ Tinha quem dissesse que só isso era uma macrozona, aí se chegou a um consenso que não era uma macrozona, pois elas estariam congelando uma visão de uma coisa que não é um cenário que você deseja, é uma desconformidade. Então uma desconformidade é uma macrozona? Então, acabou tudo, não precisamos fazer mais nada” (*ALPHA*, 24 de novembro de 2018). Conclui o(a) técnico(a) que o objetivo era o consenso subordinado à esfera jurídica. Logo, os profissionais então entenderam “que tem a macrozona e que têm as estratégias de ação no território para desconformidade, para melhorar a conectividade, para melhorar a proteção ambiental. São as estratégias que vão transformando o território e elas podem mais para frente se tornar uma das macrozonas. Mas, no momento elas não são nada, são áreas ou que precisam melhorar a conectividade, várias questões que surgem. Porque, as vezes quando você faz uma reunião com muitos ambientalistas, eles já falavam ‘não, essa macrozona só é a legislação que a gente já tem e já está garantido, mas, e a conectividade’, gente isso é um passo depois, nunca é dado do além, a gente vai ter que conquistar isso, vai ter que negociar. Então, é sempre um processo de negociação mesmo, e tem ainda um terceiro nível, que a gente está no território e a gente não chegou mesmo, que são as AIs (Áreas de Interservação). Que elas têm muita relação com o EM, que são praticamente as áreas na escala das metrópoles para Operações Urbanas, áreas de intervenção” (ibid.). Vê-se aqui, ao mesmo tempo, certo grau de resistência inicial por parte dos técnicos da EMPLASA em relação ao uso dos termos, mas, posteriormente, a busca por um consenso e, por fim, a aceitação da concepção de mundo a ele associada.

²⁵⁰ *Beta* relata que a concepção de território igualmente definiu o que não deveria ser incorporado ao PDUI ou temas identificados como imutáveis, sem alterações pelas intervenções do Estado, sendo sentido, principalmente, pelo “grupo de desenvolvimento econômico [que] via as propostas e acabavam ficando de fora, porque as propostas não têm rebatimento no território. Elas são assim mais gerais, por falta de uma palavra melhor, elas foram mais gerais, não tem nada específico para determinadas áreas, ficou uma coisa mais geral” (LIMA, 24 de novembro de 2018).

²⁵¹ Os procedimentos utilizados pelos técnicos da EMPLASA não são de responsabilidade exclusiva desses indivíduos, apesar de participarem da elaboração do PDUI, sendo extraído de seu trabalho intelectual e alienado o máximo aproveitamento segundo compromissos firmados na elaboração do EM. São múltiplas as determinações que constituem os procedimentos

Essa noção de território e as demais concepções de compreensão das metrópoles foram recebidas e reproduzidas pelos técnicos da EMPLASA em seu cotidiano prático e singular dos atos e operações que traçaram a formulação do PDUI voltado à RMSP. Em entrevista, *Alpha*, ao ser questionado(a) sobre as características diferenciadoras do PDUI em relação aos demais planos metropolitanos dos ciclos políticos anteriores, bem como da manifestação e utilização de concepções que revelem a urbanização contemporânea, enfatiza que

o PDUI [da Região Metropolitana] de São Paulo, /.../ acabou sendo muito territorializado. Ele é um plano muito no território. E há na enormidade de problemas e demandas que surgiram, /.../ foi um pouco uma estratégia de intervenção metropolitana /.../ [para] desenvolver estratégias de intervenção no território que melhorem a qualidade de vida, que melhorem a mobilidade, é um pouco modesto neste sentido (*ALPHA*, 24 de novembro de 2018).

Vê-se que o território é identificado como localização e distribuição de atividades segundo a classificação jurídica das FPICs e, como vimos no capítulo anterior, confunde-se com o “sistema de gestão e planejamento”. Concepção de território que igualmente orientou as etapas de elaboração do PDUI e o plano metodológico de análise da RMSP, como síntese ideopolítica e jurídico-administrativa que potencializou o uso de termos presentes no EM e os instrumentos urbanísticos vigentes que lhe deram/dão sustentação como “chaves-heurísticas” de interpretação e intervenção do/no urbano.

Nas palavras do(a) técnico(a) da EMPLASA:

Aí no plano, teve várias etapas, [sendo] a primeira as escalas [de] aproximação do território /.../. A primeira escala é o macrozoneamento e a gente tentou fazer essa leitura, do ponto de vista metropolitano e regional, quais são as funções metropolitanas preponderantes daqueles territórios? Então primeiro surgiu a de produção de água, aí a gente foi chegando de conjunto no território que conversa mais com a rede de centralidades que é aquele mais articulador do espaço e do território metropolitano até essas áreas mais preservadas (ibid.).

As etapas do plano elaborado a partir do território resvalaram e em certa medida chocam-se, devido a dimensão prática da estrutura administrativa do Estado, com antagonismos e concepção de planejamento presente e dominante na escala local. Relata o(a) técnico(a) que houve, num primeiro momento de aproximação da proposta de *governança interfederativa*,

resistência das prefeituras, porque elas ficam entrincheiradas e querendo liberar tudo para uso urbano, como se liberar para uso urbano fosse [resolver o problema], como se em Santa Isabel, se você liberar. Nossa?! Vai ter uma fila de empresários amanhã,

metodológicos do PDUI, sendo importante destacar que: (1) este plano resultou das ações do Estado (da esfera federal à local) limitado aos instrumentos jurídicos-administrativos e as dinâmicas específicas (econômicas e extraeconômicas) de instituições no complexo da reprodução social e na divisão técnica e social do trabalho, (2) houve disputa ideológica, não conspiratória, no debate que mobilizou concepções de mundo da governança como conscientização dos problemas efetivamente sociais ligados à produção do espaço, o que, em última instância, ao ser externado contribuiu para o movimento da cadeia de relações causais entre os indivíduos e, de modo desigual, tornou-se componente na/da reprodução social, e, (3) além da adaptação de concepções, temas e ideologias, os indivíduos cuja ação é mobilizada utilizam igualmente dos instrumentos, termos e condições disponíveis convergindo em concepções variáveis que podem alterar parcialmente os termos originais, sem perder seus compromissos, incluindo à tais pressuposições outros termos plurais que lhes dão suporte. Reconhecemos o trabalho hercúleo dos técnicos da EMPLASA, embora resulte dessa ação a extinção da empresa e a reestruturação do planejamento.

e não é isso! O que leva uma indústria e uma empresa a ter uma vantagem locacional não é porque a lei não restringe, é mais complexo que isso (ibid.)

Mesmo com tal complexidade, o planejamento metropolitano não se sobrepõe aos planos locais, pois em termos práticos, os incorpora por meio do *consenso* e da *adaptabilidade* da realização de projetos de intervenção urbana, mas dada a segmentação do território e do espaço como gradação de uma urbanização tipificada, otimiza-se os instrumentos urbanísticos desses planos e potencializa a mercantilização dos recursos tidos como metropolitanos (naturais ou sociais) que são objetos/coisas indisponíveis para a apropriação e garantem a manutenção das áreas mais valorizadas. Tudo em nome da leitura da metrópole a partir do território e de sua escala de gestão e planejamento. Conclui o(a) técnico(a) que o PDUI promoveu um

olhar mais longínquo, por exemplo, a primeira zona de produção de água era uma macrozona inteira, nós fomos obrigados /.../ a colocar a área urbana dos municípios prevista na lei de proteção dos mananciais /.../ Eu dizia que era só uma questão de escala, a função preponderante metropolitana é produzir água, não tinha jeito (ibid.).

A unidade da metrópole exige certa hierarquia dos lugares que precisa ser reproduzida e, do ponto de vista da governança, identificadas e mapeadas a partir dos fenômenos territorializados cuja importância varia de acordo com a presença em cada área de infraestrutura, recursos e, mediante a leitura de território que sustentou o trabalho de macrozoneamento, as *funções preponderantes*, suscitando a utilização de todo o arcabouço instrumental, analítico e teórico dos técnicos, intelectuais e profissionais ligados as instituições que operacionalizam as intervenções urbanas. Como constata o(a) técnico(a) da EMPLASA, *Delta*, a partir da leitura da *governança territorial*, chegou-se a definição de “função preponderante” do território como “um conceito bastante interessante, se a gente refletisse, precisamente no trabalho acadêmico” (*DELTA*, 24 de novembro de 2018) o que leva a “fazer valer uma leitura do território numa [específica] discussão” (ibid.) no campo do planejamento. Segundo o(a) técnico(a) a noção de território metropolitano suplanta e se desdobra nas demais concepções de gestão seletiva do espaço ou, em outras palavras,

não estou falando aqui [somente] de função preponderante, não estou retirando nada do que é seu. Mas, há sempre essa questão de que o olhar metropolitano pode retirar algo, até a perda de autonomia. Parece que parte da identidade do local vai junto com esse olhar mais abrangente. Na verdade, /.../ há uma determinada escala diferente, você não está ignorando um processo local (ibid.).

O PDUI resultou de árduo trabalho na promoção do *consenso* para “fazer valer uma leitura de território” que, para além da esfera do estatal e da escala regional, correspondesse a mobilização de consciências através de intervenções de políticas públicas e ações por parte das formações estatais para um “olhar metropolitano” que não anula ou ignora, mas incorpora, “o processo local” e lhe atribui outras características. Na leitura do território, existe uma infinita

gradação de concepções que vão da justificativa dos arranjos políticos necessários à aplicação da governança, como vimos no capítulo anterior, à escolha de teorias e instrumentos jurídicos que potencializam a intervenção no espaço metropolitano e os meios para o consenso, todos eles, neste movimento, amparados na leitura de território e no “olhar metropolitano”, ambos presentes na noção de governança interfederativa do EM.

No tratamento da objetividade da RMSP presente no PDUI, o alcance desta ideologia está na entificação do território como elemento exclusivo e estruturador da reprodução social como algo dado e/ou espaço fechado em si mesmo, assim não há relação sociometabólica com a natureza que determina a forma de existência do urbano, muito menos conflitos em relação a apropriação diferencial do espaço por segmentos de classes e a segregação que conforma a unidade contraditória entre os respectivos centros e periferias constituintes da metrópole, sendo, na acepção dominante, o território e o crescimento econômico impulsionadores do desenvolvimento, mas que dispensam profundas transformações. Assim, estratégias são mobilizadas considerando as metrópoles, política e ideologicamente, como

Interconexões entre localizações [que] correspondem a estruturas físicas – como vias, ferrovias, hidrovias, tubulações, cabos, etc. – que constituem o espaço em que se dão as relações de produção e reprodução e que definem como o mesmo está estruturado. As interconexões entre localizações demandam a construção de infraestruturas, cuja eficiência, avaliada em tempo, custo ou distância, corresponde à eficiência econômica do espaço que nelas se materializa (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 117).

Elementos concretos da metrópole são entendidos enquanto recursos (naturais ou sociais) a serem, respectiva e sumariamente, mapeados e postos a disposição do planejamento como objetos e localizações que potencializam o desenvolvimento, segmentando áreas para de modo híbrido somar a “eficiência” do mercado que aprimoraria os arranjos contratuais público-privados para a produção de infraestrutura e “estruturas físicas que constituem o espaço em que são as relações de produção e reprodução” e, na mesma perspectiva de unidade territorial e leitura jurídica da conformação do espaço, a regulamentação urbanística por meio do macrozoneamento com estímulos ao crescimento econômico em áreas urbanas adensadas, créditos, benefícios fiscais e ganhos para os municípios com áreas urbanas menos adensadas, de mananciais e de proteção ambiental permanentes, segregando de modo ordenado as gradações da urbanização do *território* e, assim, estabelecendo o seu ordenamento²⁵².

A eficiência econômica do espaço e a manutenção dos custos das RMs como unidade

²⁵² Segundo o PDUI o ordenamento do território segue “o macrozoneamento, que estabelece diretrizes gerais, oferecendo as bases para a articulação dos municípios na elaboração do parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e rural; as estratégias para ação metropolitana, que buscam a articulação setorial das políticas públicas que afetam o território da região; e a previsão de áreas de intervenção específica sujeitas a controles especiais. Estabelece, também, as bases conceituais e territoriais para a elaboração de um sistema de acompanhamento e controle das disposições do Plano” (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 13).

territorial gerida, administrada e *governada* pela estrutura institucional rearranjada pelas diretrizes da *governança interfederativa* mobiliza fundos a partir, segundo o artigo 9º do EM e as resoluções do PDUI, da articulação entre sociedade civil, Estado e mercado que objetivaria em última instância o *desenvolvimento* e o *crescimento econômico* e a *coesão espacial* para suprir os FPICs. Sendo a metrópole e sua infraestrutura e serviços *custos* para a promoção do desenvolvimento de áreas específicas, e a finalidade última dos PDUIs, dos planos setoriais, dos fundos públicos ou, na terminologia corrente dos planejadores, do *padrão de financiamento*²⁵³ em mobilizar OUCs interfederativas, criar zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos (segundo o EC, LF nº. 10.257, de 10 de junho de 2001), formar “novos” consórcios públicos (de acordo com a LF nº. 11.107, de 06 de abril de 2005), convênios de cooperação com ativa participação da iniciativa privada, com contratos de gestão incluindo todo o segmento do planejamento urbano, territorial e metropolitano, compensar entidades públicas e privadas por serviços ambientais prestados pelos municípios aos “territórios metropolitanos” e PPPs interfederativas com contrapartida para o mercado, como indicado acima, garantida por fundos públicos e demais instrumentos urbanísticos²⁵⁴. Assim, ocorre a segmentação da metrópole em áreas com unidades de custo e funções pré-determinadas, constituída por centralidades e polos específicos, ao invés do discurso oficial de *homogeneização* do território tal qual pretende o EM e o PDUI.

Homogeneização, fragmentação e hierarquização só desaparecem e/ou não convergem como contradição da produção do espaço das metrópoles no plano abstrato do EM e do PDUI²⁵⁵. Isso decorre da sobreposição da velha perspectiva de coesão e coerência presente na esfera do planejamento subordinado à divisão técnica e social do trabalho e aos imperativos econômicos da propriedade privadas dos meios essenciais de produção e reprodução social. Coesão e coerência que são características da ideologia da governança metropolitana e interfederativa, caracterizando-se pela imposição de seu modelo à realidade indiferenciadas, reduzindo a fórmulas/modelos funcionais os aspectos concretos distintos da sociedade e os

²⁵³ Ver o debate levantado por Klink (set/dez de 2018) em artigo “crítico” sobre o EM e a entrevista disponível no Anexo I.

²⁵⁴ Como vimos, essas formas de utilização dos instrumentos urbanísticos e suas características peculiares no EM podem ser verificadas na legislação e em documentos oficiais, ver: BRASIL, 2015a e EMPLASA et al., abril de 2019.

²⁵⁵ Em termos gerais, Lefebvre (2013) enfatiza que a posição assumida pelo Estado capitalista na divisão social do trabalho requer a imposição de estratégias das classes dominantes para toda a sociedade, essa imposição exige também uma homogeneização abstrata de interesses concretos antagônicos, para tanto, supõe certa coesão e/ou coerência do seu projeto sobre todo o tecido social e urbano. Tal coesão, portanto, elimina idealmente os aspectos concretos da reprodução social e os seus efeitos na medida que perspectiva eliminar as contradições, no máximo atacando as suas consequências, mas nunca as suas causas. Deste processo deriva a ampliação das contradições que se pretende eliminar, vê-se que ao se impor determinada homogeneizada e universalização de práticas na sociedade, sua aplicação reproduz todos os aspectos da divisão social, técnica e territorial do trabalho, no caso do urbano é possível verificar tal processo pela a fragmentação de classes no uso do espaço, na hierarquização dos lugares de acordo com funções definidas conforme a força econômica de diferentes grupos, na unidade contraditória da produção das centralidades e das periferias, etc.

espaços fragmentados e hierarquizados. Essa formulação abstrata precisa, para manter sua coerência interna, apagar os conteúdos sociais que originou os problemas que devem ser resolvidos pelo modelo de planejamento e, do ponto de vista de sua reflexão a respeito da divisão do trabalho, as contradições que criou o próprio modelo.

No caso do EM e da aplicação do PDUI da RMSP, tal perspectiva de homogeneização do território emerge na concepção dos serviços públicos e infraestrutura na qualidade de FPICs de cada unidade territorial. Do mesmo modo, a seletividade e efetividade dessas FPICs estão submetidas à suposta coesão de interesses: (1) da sociedade civil como consumidora e, ao mesmo tempo, favorecida, mas pagante dos serviços coletivos e da infraestrutura; (2) do Estado no papel de planejador e gestor responsável pelos *arranjos* jurídicos, institucionais e políticos (ideológicos) que garantam a relação entre “oferta, procura e padrão de financiamento” para identificação e realização das FPICs; e, por fim, (3) do capital da iniciativa privada enquanto empresa que oferta os serviços e as obras de construção civil e pesada que, segundo contratos baseados no interesse comum, universal e geral, estabelece com retorno financeiro para as empresas envolvidas e garantiria de modo filantrópico ao desenvolvimento. Sob as lentes da *governança* e da *coesão social e espacial* delas – supostamente – decorrentes da evolução do território, outros termos jurídicos e científicos emergem de modo amalgamado pela mediação político-administrativa que sustenta o campo do planejamento, como princípios estratégicos de intervenção urbana a serem seguidos à reprodução do espaço das metrópoles.

Os resultados materiais e/ou implicações deste processo sumamente desaparecem, tais como a segregação espacial, a seletividade de investimentos, a hierarquia de interesses e lugares na complexa divisão territorial do trabalho na metrópole, as concessões públicas de serviços e infraestrutura para a iniciativa privada na qualidade de transferência do valor acumulado no patrimônio público e pauperização do trabalho nestes segmentos, etc. Tal aporte conceitual e jurídico-institucional promoveu uma leitura da metrópole a partir da concepção de correção dos efeitos da *urbanização desordenada* ou *desgovernada* e dos elementos inibidores do desenvolvimento (EMPLASA et al., abril de 2019) com resoluções políticas e técnicas que selecionariam, distribuiriam, impediriam ou *governariam* as áreas de urbanização em gradações específicas, reduzindo as condições espaço-temporais de reprodução do urbano como sendo restritivas ou potencializadas, como apresentado na figura 7.

O território passa a ser o pressuposto da *governabilidade* (em oposição ao *desgoverno*) da urbanização ao definir áreas e *localizações* de acordo com funções específicas no processo de valorização e crescimento econômico cujo termômetro seria o mercado e, numa concepção de autorregulação, proveniente do equilíbrio de funções no interior do território, o espaço é

fracionado em usos de solo (valores de uso) com potenciais atributos mercantis (valores de troca) que homogeneíza a composição diferencial de infraestruturas e serviços a um elemento comum que determinaria, como tarefa do planejamento, a identificação de demandas e intervenções interfederativas para distribuição de atividades cujo resultado seria o equilíbrio geográfico da metrópole. A definição de território expande para outros pressupostos, todos eles homogeneizados por uma concepção quantitativa dos fenômenos da urbanização, tais como eficiência econômica do espaço enquanto aglomeração indiferenciada de empregos e pessoas, atividades e serviços, e de metrópole como concentração infraestrutural que configura a rede e hierarquia de centralidades e polos, e promove, de modo não contraditório, a *coesão espacial* da unidade que compreende a escala regional (EMPLASA et al., abril de 2019).

Figura 7 - Classificação das áreas urbanas²⁵⁶

Área urbanizada	<ul style="list-style-type: none"> • infraestrutura implantada (sistema de saneamento: água, esgoto e drenagem) • Reserva de áreas para equipamentos públicos, se necessário • Áreas verdes delimitadas • Situações de risco inexistentes ou controladas
Área urbanizável	<ul style="list-style-type: none"> • Área passível de implantação de infraestrutura (sistema de saneamento: água, esgoto e drenagem) • Reserva de áreas para equipamentos públicos, se necessário • Delimitação de áreas verdes • Saneamento ou controle das situações de risco existentes
Área não urbanizável	<p>Aplica-se a duas situações distintas:</p> <p>a) Área imprópria para ocupação, cuja consolidação seja inviável do ponto de vista técnico e/ou financeiro.</p> <ul style="list-style-type: none"> → Restrições ambientais: contaminação do solo, existência de APP, APM e problemas geotécnicos → Restrições legais → Inviabilidade de implantação das redes de saneamento e outros serviços públicos. → Custo para recuperação do assentamento superior ao custo de produção de unidades novas em outro local para reassentamento da população. <p>b) Área em localização impactada por projetos de intervenção urbana de interesse público</p>

Fonte: EMPLASA et al., abril de 2019, p. 128.

Segundo o EM e o PDUI, esse complexo conceitual converge com a lógica de ordenamento e homogeneização da atribuição de intervenções nas RMs e, conseqüentemente, nos tecidos urbanizados e hierarquizados enquanto função e atividades cuja reorganização decorreria do macrozoneamento que controlaria a urbanização, tornando-se, a partir dos rearranjos da *governança interfederativa e metropolitana*, o principal referencial

para a revisão dos planos diretores e zoneamentos, integrando territórios municipais às diretrizes metropolitanas e buscando estabelecer continuidades no tratamento de áreas semelhantes. /.../ [Por isso,] sua finalidade é uniformizar estratégias de uso e ocupação de solo na região, definindo os limites da urbanização e a proteção dos

²⁵⁶ As FPICs que são privilegiadas segundo o tipo de urbanização definido pelo próprio plano e as centralidades são escolhidas de acordo com o tipo de urbanização a ser promovida (EMPLASA et al., abril de 2019).

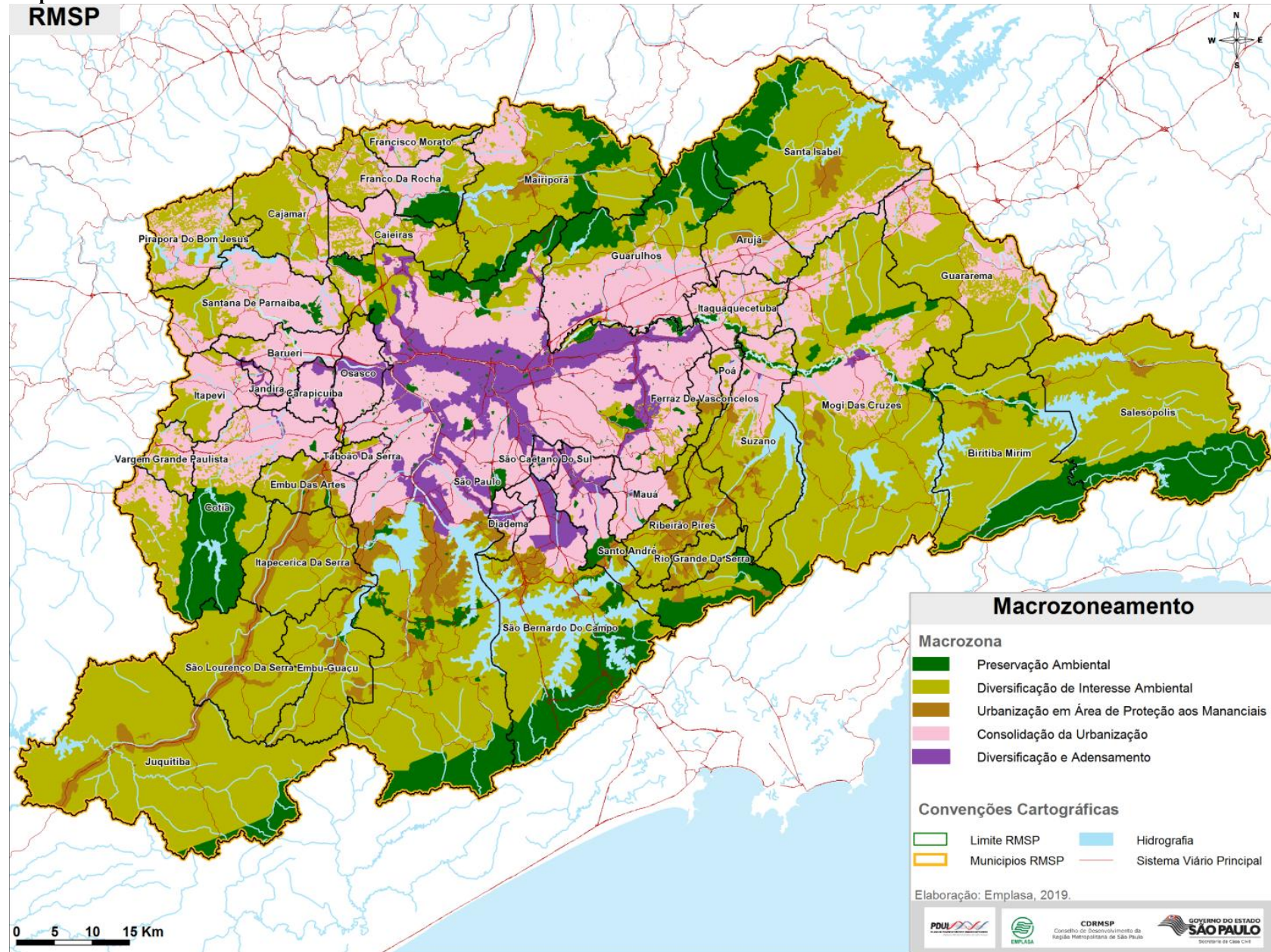
ativos que prestam relevantes serviços para o conjunto da região metropolitana, provendo a estrutura futura de uma região metropolitana territorialmente compacta e socialmente mais inclusiva (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 17).

Os referenciais e finalidades do macrozoneamento a partir da noção de território têm como principal estratégia inibir, mitigar e/ou reduzir a “elevação dos custos da urbanização” (ibid., p. 17). Para tanto, passam a ser mobilizados os ordenamentos resultantes e arranjos políticos dos planos e intervenções urbana híbridas ou público-privadas que aprimorariam interconexões entre localizações e distribuiriam a infraestrutura para equalizar e harmonizar as funções atribuídas a cada parcela e área RMSP, sendo o princípio estruturante da análise da metrópole e ordenamento jurídico para impulsionar o seu desenvolvimento a *eficiência econômica do espaço* e, para garantir a sustentabilidade fiscal presente na ideação do território metropolitano, a avaliação do tempo, custo e distância para assegurar rendimentos positivos dos *padrões de financiamento e fundos* (principalmente aqueles de controle estatal) disponíveis.

A concepção de território presente no EM e no PDUI reforça o compromisso ideológico da governança como estratégia de manutenção das relações de produção e o uso indiferenciado da legislação vigente em termos interfederativos (municipal, estadual e federal). Ambas as estratégias, contribuem para a concepção da metrópole como unidade de custo. Desta concepção se estrutura a leitura da metrópole e a *classificação das suas áreas urbanas* como “grandes porções de território metropolitano, contínuas ou não, para as quais se pretendem funções semelhantes no tecido da metrópole e que, portanto, devem receber as mesmas diretrizes de uso e ocupação” (EMPLASA, et al., abril de 2019, p. 17), sendo efetivamente “divididas de acordo com a restrição à urbanização, provisão de serviços ecossistêmicos e dinâmicas rurais e, ainda, conforme a possibilidade de adensamento do tecido urbano e do melhor aproveitamento do investimento urbano já instalado” (ibid., p. 17) em, como vimos anteriormente, gradações do urbano em indiferenciados referenciais²⁵⁷. Logo, as macrozonas são segmentadas e classificadas em: (a) diversificação e adensamento urbano, (b) consolidação da urbanização, (c) preservação ambiental, (d) diversificação de interesse ambiental, e (e) urbanização em área de proteção de mananciais; ver mapa 5.

²⁵⁷ A concepção de território presente no PDUI a partir de um tipo ideal estratificado em gradações de um mesmo processo extrapola a conceituação do urbano, sendo aplicada igualmente em outros termos, todos eles referenciados espacialmente pelo zoneamento. Em entrevista, o(a) técnico(a) *Alpha*, esclarece que uma série de classificações foram elaboradas pelas lentes e critérios de volume de “Emprego e infraestrutura. Depois [de tipificar a urbanização] têm umas gradações, o PDUI propõe uma rede de centralidades, tem centralidade metropolitana, subregional /.../. As metropolitanas, /.../ concentram mesmo, que tem emprego, tem serviço, tem infraestrutura. Agora não sei se chegaram na discussão, acho que a aplicação desses instrumentos não seja ligada somente as centralidades metropolitanas” (*ALPHA*, 24 de novembro de 2018), e, complementa *Delta*, apesar do PDUI não ter “desenvolvido o tema das Áreas de Intervenção Metropolitana (AIMs) e Zonas de Intervenção Metropolitana (ZIMs), provavelmente trabalharia dentro de uma chave semelhante /.../[, pois] faz referências ao Estatuto das Cidade. Mas aí, /.../ seriam áreas dentro das áreas de centralidade” (*DELTA*, 24 de novembro de 2018).

Mapa 5 - Macrozoneamento da RMSP



Fonte: EMLASA et al., abril de 2019, p. 47.

Segundo o PDUI da RMSP, as áreas de diversificação e adensamento da região metropolitana são aquelas “dotadas de infraestrutura [e grande concentração de empregos], ou que tem projetos com essa finalidade, no intuito de estabelecer uma metrópole compacta” (ibid., p. 30), ver mapa 6. Nesta acepção, infraestrutura corresponde todo “o sistema de transporte atual de média e alta capacidade da RMSP” (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 31) e os elementos físicos que compreendem, segundo a unidade territorial da metrópole e sua *coesão espacial*, alto “índice de centralidade /.../, o qual foi definido a partir da concentração de equipamento públicos, polo de atração e de viagens e padrão socioespacial das Unidades de Informações Territorializadas (UITs)” (ibid., p. 31), amparadas na atração de viagens causados pela concentração de empregos no tecido da metrópole, na infraestrutura de transportes de alta e média capacidade e em serviços ligados aos setores mais avançados do grande capital. São igualmente considerados elementos estruturadores desta macrozona os instrumentos urbanísticos que caracterizam as “áreas específicas nas legislações municipais com diretrizes de adensamento e diversificação” (ibid., p. 31) sujeitos à regulamentação e intervenção interfederativa com objetivo em criar frentes de requalificação urbana e reforçar os fatores que correspondem ao índice de centralidade²⁵⁸ (infraestrutura e emprego) e desobstruir investimentos privados, sendo o discurso que marca esta estratégia o adensamento populacional nas áreas centrais, característica inversamente proporcional a dinâmica objetiva à centralização de capital na produção do espaço.

Em tal classificação predominou o levantamento de operações urbanas já definidas nos planos diretores municipais, variáveis deste instrumento urbanístico (eixos e macroáreas)²⁵⁹ e

²⁵⁸ Segundo o documento final do PDUI para a classificação e identificação do índice de centralidade houve a “sobreposição de informações geoespaciais referentes ao Uso do Solo da Emplasa (2010), área com maior fluxo de destino de viagens segundo dados das Zonas [Origem Destino] OD 2007 [identificadas pelos trabalhos da Companhia do Metrô de São Paulo] e áreas com maior densidade de equipamentos urbanos. Estas bases foram geoprocessadas e consolidadas em uma base única e para a compreensão da intensidade do fenômeno foi estabelecida uma escala de 1 a 100 com corte em quatro classes por quebras naturais. Assim as áreas cujo índice de centralidade é mais intenso, correspondem a espaços na RMSP onde há maior correlação espacial de áreas com maior densidade de equipamentos urbanos, locais com maior fluxo de destino de viagens a trabalho e áreas com usos ligados as atividades urbanas - Comércio e serviços, industriais e residenciais. Devido a grande diferença entre os números encontrados dentro do centro expandido da capital com relação á área externa ao centro expandido, foram adotadas duas escalas diferentes: uma para dentro e outra para o território fora do centro expandido de São Paulo. Desta forma, foi possível identificar as centralidades de cada sub-região” (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 78).

²⁵⁹ Conforme constata Alvarez (2008), o Projeto Eixo Tamanduaty foi implantado na segunda gestão do prefeito Celso Daniel (1997-2002) no município de Santo André e, desde 1998, baseou-se “em estratégias de ‘marketing’ urbano, operações urbanas e parcerias que marcaram a primeira fase, até o final de 2000” (ALVAREZ, 2008, p. 29). Com a participação de consultores internacionais e do BM, investimentos variados e, principalmente, o compromisso da PMSA em subsidiar o projeto. Neste contexto, houve a sinalização para a “potencialidade do espaço como possibilidade de novos investimentos. Assim, foi, sobretudo, com as negociações envolvendo flexibilização de zoneamento e índices urbanísticos, que os novos empreendedores chegaram: Fundos de Investimentos Imobiliários, Cyrela, Goldfarb, Rede Ancor de hotéis, Carrefour, entre outros. Vários acordos e parcerias viabilizaram a implantação de empreendimentos, mas as Operações Urbanas Industriais I e II e a Operação Cidade Pirelli, são, sem dúvida, as mais emblemáticas, impulsionaram a valorização imobiliária e desencadearam a formação de dois núcleos de investimentos públicos e privados que se destacam no perímetro do Eixo” (ibid., p. 30). Em outras palavras, o que sustentou política e economicamente todo o eixo, em termos jurídicos e objetivos de atuação combinada entre Estado e capital, foram as operações urbanas. Segundo a atualização do PDE da Prefeitura Municipal de São Paulo (2015), em 2014, a macroárea de estruturação metropolitana englobou as “porções dos territórios que integram a Macroárea de Estruturação

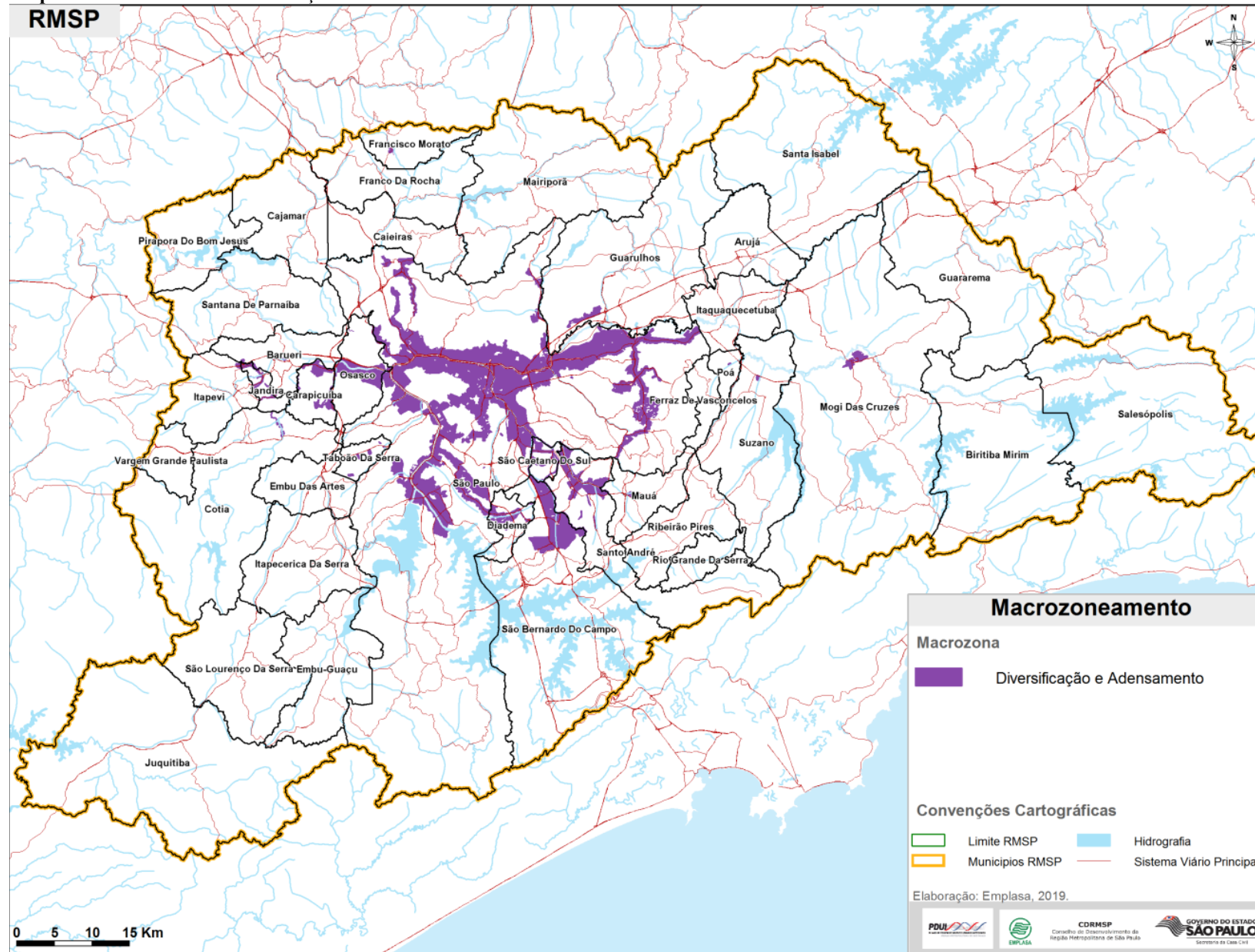
sua aplicação generalizada para esta macrozona, instrumentos que prezam pela valorização imobiliária, consórcios com a iniciativa privada e redistribuição de infraestrutura e empregos no interior da macrozona de diversificação e adensamento, ver tabela 7.

As áreas de consolidação da urbanização, como frentes da potencial acumulação de capitais e espaços tributários das áreas de diversificação e adensamento, foram classificadas como “potencialmente /.../ adequadas para serem urbanas /.../ [por] abrigar [a] urbanização de acordo com os condicionantes do sítio físico, da infraestrutura instalada e da legislação ambiental vigente” (ibid., p. 26), sendo ocupadas por “variadas categorias de uso, apresentando diversos padrões de ocupação e distintas atividades urbanas, com oferta de equipamento e serviços predominantemente locais” (ibid., p. 27), com urbanização mais dispersa e vazios de infraestrutura instalada, terrenos de tamanhos variados, sem legislação de proteção ambiental rígida e maior concentração da massa populacional da RMSP, portanto, apresenta fluxo razoável de deslocamento e viagens com padrão de transporte e sentido para o domicílio, ver mapa 7. Como as intervenções, estratégias e concepção de território e metrópole convergem, evidencia-se o propósito das áreas de consolidação urbana que objetiva o deslocamento de investimentos na promoção de novos polos e centralidades em áreas já urbanizadas, mudando o *status*, o perfil e a morfologia social e espacial da macrozona potencializando frentes para a produção de novas centralidades com menores custos econômicos, políticos e jurídicos de desapropriação para o Estado, sem representar riscos para o capital – dado o adensamento populacional de baixa renda e a dimensão dos terrenos –, e proximidade com áreas de diversificação e adensamento reduzindo assim a distância, o tempo e o custo. Deste modo, fica de fora medidas mitigadoras de problemas estruturais da vida concreta na metrópole.

Na acepção de desenvolvimento proposto pelo PDUI, as intervenções nas áreas de consolidação da urbanização levariam a mitigação da pobreza, a redução dos impactos ambientais e a transformação e mudança das características de eixos desta macrozona em áreas de diversificação e adensamento da metrópole, isso se houver alto grau de mobilização dos arranjos federativos para a constituição e alocação de padrões de financiamento e o fluxo de investimentos e trabalho necessário à construção de infraestrutura urbana de interesse comum, desconsiderando por completo os efeitos desta requalificação.

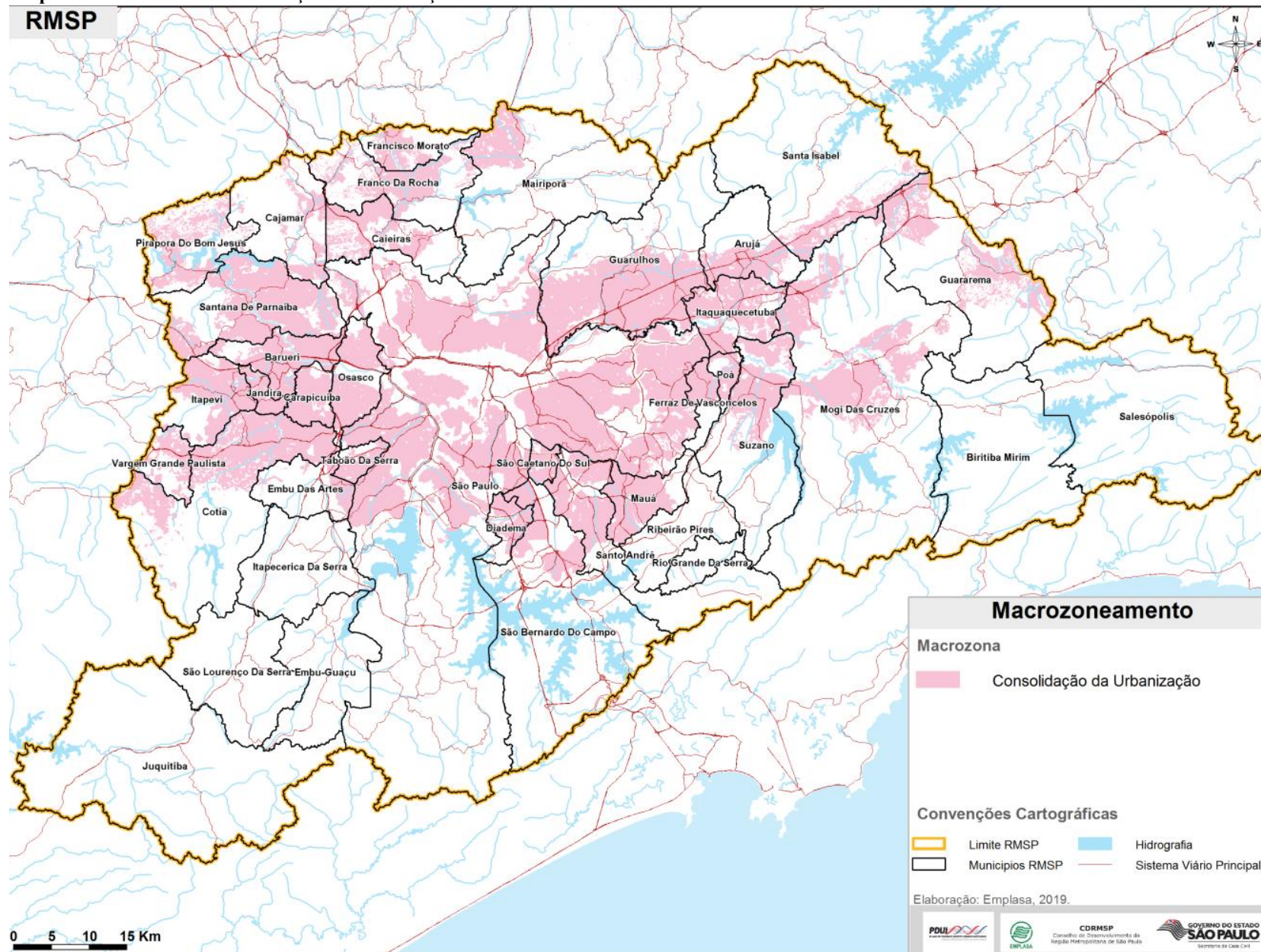
Metropolitana passam por processos de mudanças nos padrões de uso e ocupação e conversão econômica, com concentração de oportunidades de trabalho e emprego geradas pela existência de legados industriais herdados do passado, novas atividades produtivas, polos de atividades terciárias, grandes vias estruturais e infraestruturas que fazem parte dos sistemas de transporte coletivo de massa” (PMSP, 2015, p. 46), entre os três setores desta macroárea – Orla Ferroviária e Fluvial, Eixo de Desenvolvimento e Central – aquele com mais destaque é o do Centro por ser identificado “a partir do território da Operação Urbana Centro e entorno” (ibid., p. 46), como desfecho para alcançar os objetivos de requalificação urbana em todos os setores da macroárea “poderão ser viabilizados através de instrumentos urbanísticos” (ibid., p. 47), respectivamente, no EC e no PDE atualizado, incluindo a OUCs, as AIUs e, quando necessário, emissão de Cepacs.

Mapa 6 - Macrozona de Diversificação e Adensamento



Fonte: EMLASA et al., abril de 2019, p. 34.

Mapa 7 - Macrozona de Consolidação da Urbanização



0 5 10 15 Km

Fonte: EMLASA et al., abril de 2019, p. 30.

Tabela 7 - Áreas Municipais com Diretrizes de Diversidade e Adensamento

Nome do Município	Tipo de área	Nome da área	Instrumento Legal
São Paulo	Macroárea	Macroárea de Estruturação Metropolitana	Lei nº 16.050, de 31 de Julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo
Santo André	Eixo	Eixo Tamanduateí	Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004 - Plano Diretor Municipal (Descrição perimétrica do Eixo Tamanduateí acrescida pela lei 9.394 de 2012)
São Bernardo do Campo	Operação Urbana	Polígono onde são admissíveis Operações Urbanas Consorciadas	Lei nº 6.184, de 21 de dezembro de 2011. Plano Diretor do Município. Polígono OUC
São Caetano do Sul	Operação Urbana	Operações Urbanas Consorciadas I, II, III, IV, V e VI	Lei nº 4.438, de 09 de outubro de 2006
Diadema	Operação Urbana	Áreas sujeitas a Operações urbanas Consorciadas (Novo Centro; 7 de Setembro; Ulysses Guimarães; Piraporinha Corredor ABD; Rotary-Lico Maia)	Lei Complementar nº 273, de 08 de julho de 2008. Plano Diretor do Município de Diadema, alterado pela Lei Complementar nº 412, de 07 de outubro de 2015.
Osasco	Macrozoneamento	Plano Diretor Proposto por Osasco	Não especificado no PDUI
Carapicuíba	Área	Área de Reurbanização Planejada 1	Lei nº 3.074, de 28 de abril de 2011. Plano Diretor Participativo.

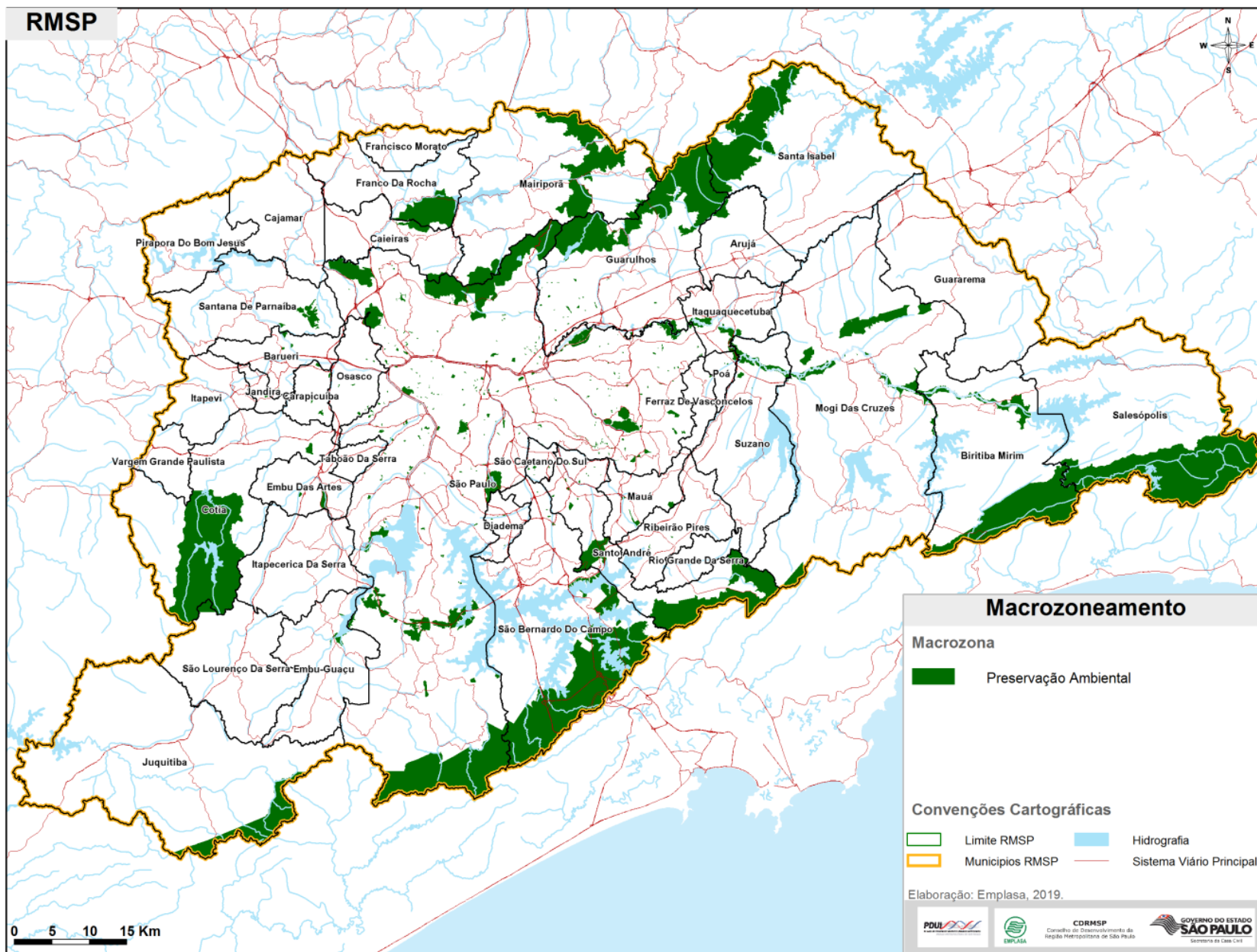
Fonte: EMPLASA et al., abril de 2019, p. 32. **Organização:** Felipe Saluti Cardoso.

As demais macrozonas, aquelas de preservação ambiental, de diversificação de interesse ambiental, e de urbanização em área de proteção de mananciais conformam os “ativos ambientais e áreas prestadoras de serviços ecossistêmicos” (ibid., p. 17), sendo as últimas identificadas, classificadas e zoneadas conforme a oferta de recursos (minerais de todos os tipos, água, solo, vegetação, possibilidade de preservação do microclima urbano, etc.) nos instrumentos já previstos nos PDE municipais e na legislação estadual, ver mapas 8, 9 e 10²⁶⁰. Os ativos ambientais são incorporados à unidade territorial por um sistema de crédito aos municípios que cumprirem metas de sustentabilidade, sendo a natureza (ou seu simulacro) e os recursos disponíveis apropriados como área de proteção vigente na legislação, sob critérios de produtividade, tornadas “ativos” (capital e mercadoria) que podem ser negociados pelos municípios, de acordo com os critérios da legislação e dos instrumentos urbanísticos, como potencial de atração de empresas para a *gerência de recursos naturais* e a promoção de *serviços ecossistêmicos*. Objetivamente, além dos recursos e serviços serem geridos sob a lógica do valor de troca, homogeneizando as características diferenciadoras em termos concretos e da relação metabólica (entre sociedade e natureza) de uso de cada localidade, a sociedade civil de modo indiferenciado passa a ser entendida como consumidora dessas mercadorias e/ou de um capital fixo portador de juros e rentabilidade (ou capital fictício) como “ativo ambiental” que garante aos gestores municipais captação do valor “futuro” no mercado. Assim, o Estado fornece subsídios e a sociedade civil paga taxas da gestão promovida por consórcios que beneficiam a iniciativa privada responsável pela manutenção de áreas específicas²⁶¹.

²⁶⁰ As áreas de preservação ambiental, diversificação de interesse ambiental e proteção aos mananciais formam, em seu conjunto, formas de uso diferenciadas, recebendo classificações distintas, embora sob a mesma função na unidade territorial da metrópole, assim as áreas de preservação ambiental foram classificadas de acordo com a “manutenção dos serviços ecossistêmicos necessários à qualidade de vida e ao desenvolvimento sustentável” (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 18) podendo ser objeto de atividades econômicas; às áreas de diversificação de interesse ambiental inspiradas nas “áreas de uso sustentável, [...] apresentam menor nível de restrição à ocupação humana sendo, porém, estratégicas para manter o equilíbrio ambiental da região” (ibid., p. 20); e, as áreas de proteção aos mananciais tiveram “tratamento especial, considerando que desempenham papel urbano diferenciado na RMSP[...] por ser uma localidade que tem muitas ocupações irregulares” (ibid., p. 23). Mas, em comum, essas áreas são “ativos ambientais” e “recursos necessários para o desenvolvimento sustentável”.

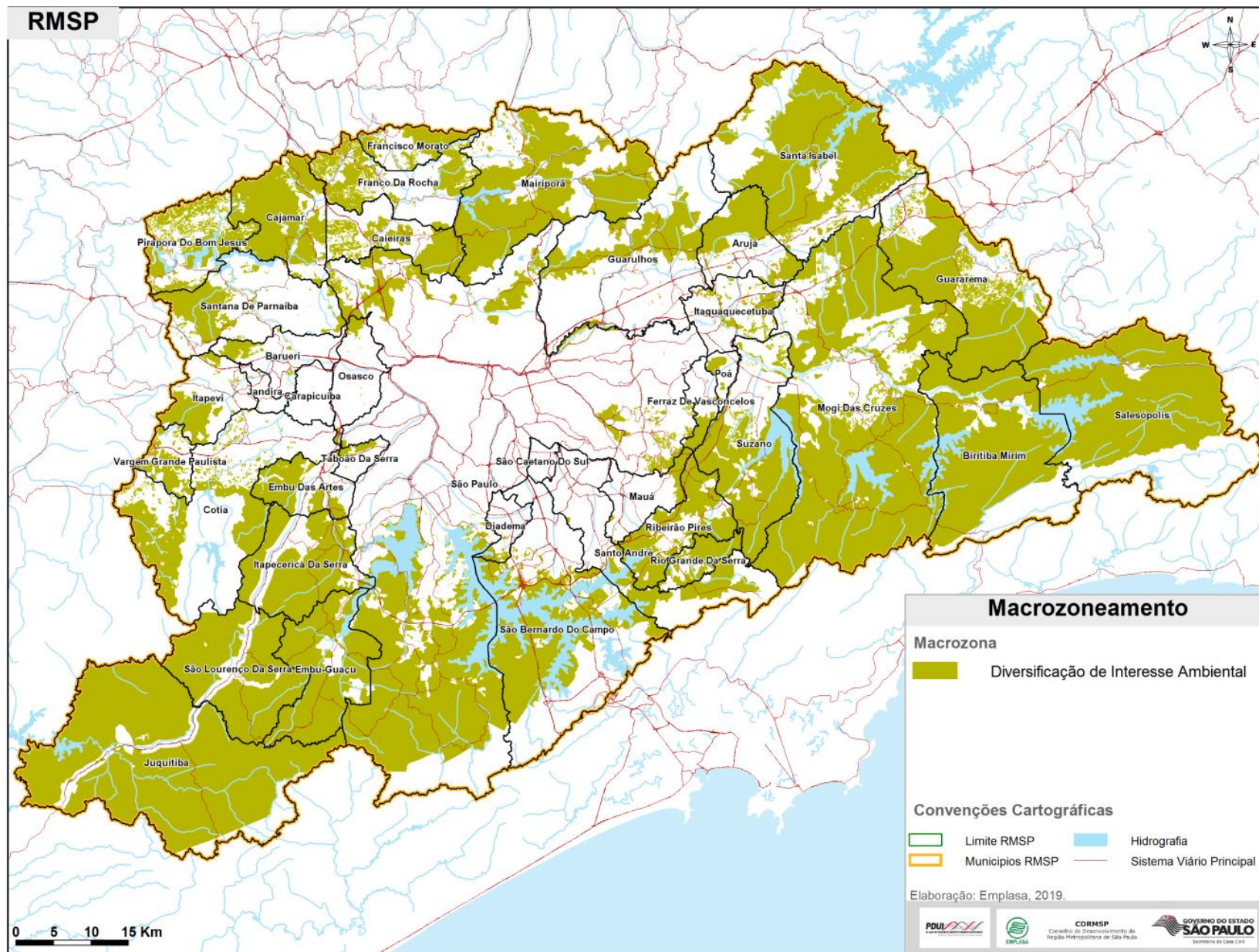
²⁶¹ Desde os anos 1970, o debate e a agenda ambiental são cooptados por instituições e grupos que deslocam a problemática do metabolismo sociedade e natureza para a esfera da racionalidade e contabilidade econômica do capital (ACSELRAD, 2008). Os debates de sustentabilidade e certificações foram construídos a partir deste deslocamento que trata a natureza como mercadoria cujo acesso requer medidas de taxação e bonificações, embora com valor de uso muito peculiar, a natureza precisa ser inserida na trama do valor de troca. Conforme Mészáros (1989), a ideologia dominante enaltece “os custos da despoluição de nosso meio ambiente que devem ser cobertos, em última análise, pela comunidade [o que] é ao mesmo tempo um óbvio lugar comum e um subterfúgio típico, ainda que os políticos que pregam sermões sobre esta questão acreditem haver descoberto a pedra filosofal. *Obviamente*, sempre é a comunidade dos produtores quem cobre os custos de tudo. Mas o fato de *dever* sempre arcar com os custos não implica de modo algum que sempre o *possa* fazer. Certamente, dado o modo prevalente de controle social alienado, podemos estar certos que a comunidade *não será capaz* de arcar com tais custos” (MÉSZÁROS, 1989, p. 27-8). A criação de um sistema de “crédito” por desempenho ambiental, de empresas de gestão de serviços ecossistêmicos e do planejamento que visa a incorporação de “modernos mecanismos” de contabilidade ambiental, reproduzem o *controle social alienado* da natureza como novo flanco de gestão capitalista, ou seja, o capital sobreacumulado pode gerir serviços ecossistêmicos reconvertendo a natureza em juros e renda, desta forma, a massa da população paga taxações para manutenção (sustentabilidade) econômica da unidade de gestão e o Estado cobre as perdas e riscos através de subsídios. Em suma, além de mercadoria a natureza torna-se ativo econômico, incluindo “ações verdes”, mobilizando prefeituras na busca de investimentos, créditos e bonificações, todas articuladas com instrumentos urbanísticos específicos.

Mapa 8 - Macrozona de Preservação Ambiental



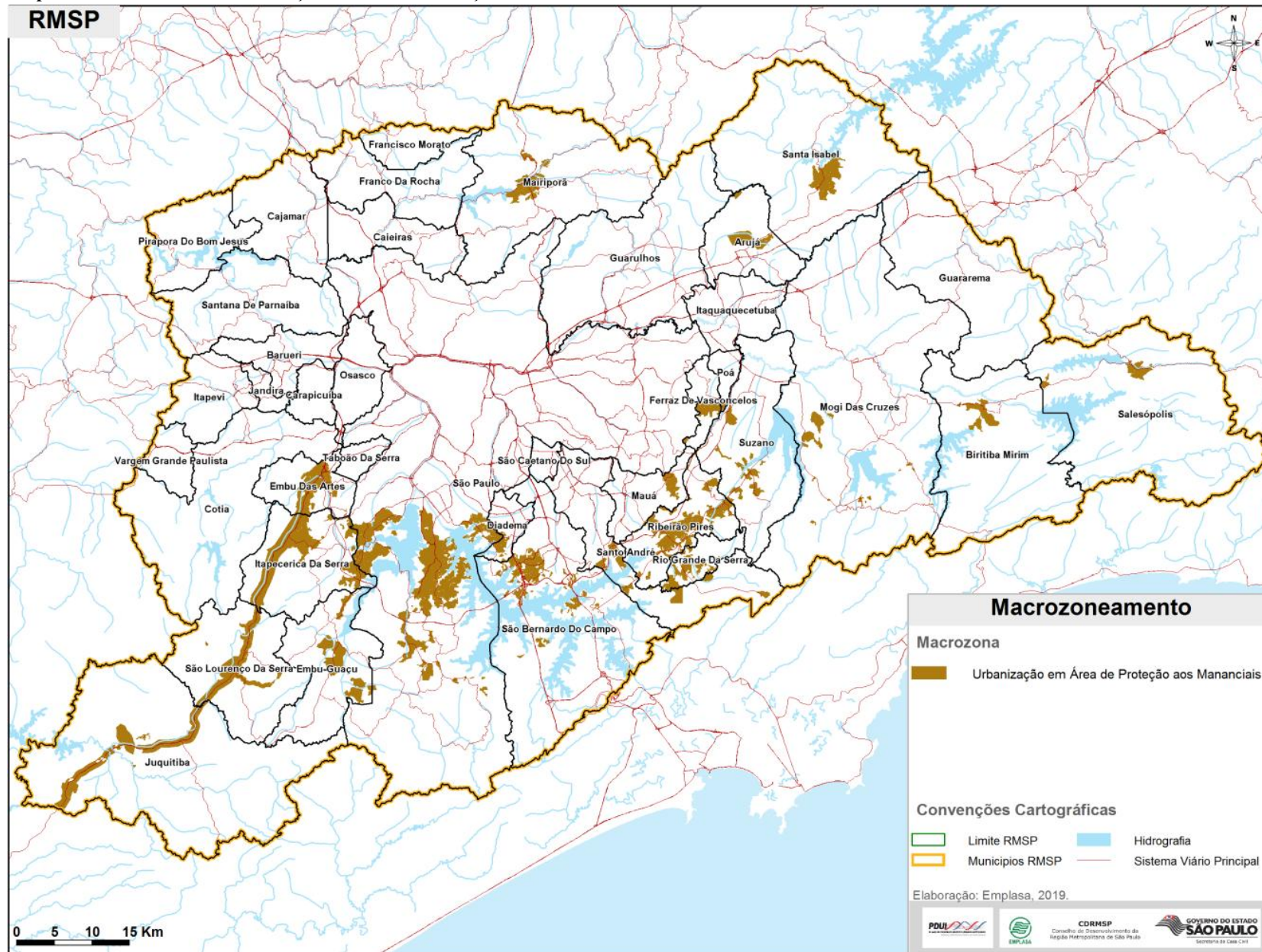
Fonte: EMLASA et al., abril de 2019, p. 20.

Mapa 9 - Macrozoneamento de Diversificação de Interesse Ambiental



Fonte: EMLASA et al., abril de 2019, p. 23.

Mapa 10 - Macrozona de Urbanização em Área de Proteção aos Mananciais



Fonte: EMLASA et al., abril de 2019, p. 26.

Em suma, segundo o PDUI, o território metropolitano e suas macrozonas formam uma *unidade espacialmente coesa* que precisam de correções pontuais para o equilíbrio geográfico da região, sendo o denominador comum do desenvolvimento de todas as macrozonas a *plena eficiência econômica do espaço*, uma tradução contemporânea para a produtividade urbana. Concepção que levou à identificação das macrozonas como gradação do adensamento urbanizado (oferta de serviços e infraestrutura) que corresponde, igualmente, a definição *a priori* das estratégias urbanísticas que determinaram a seleção de áreas calibradas pela governança e que conformam a estruturação das medidas do plano para cada área no interior das macrozonas metropolitanas, sob os critérios de *tempo, distância e custo*. Igualmente são definidos os instrumentos urbanísticos a serem utilizados, o padrão de financiamento e o tipo de intervenção cuja extensão, espacial e temporal, compreende, a partir da leitura do território e segundo as estratégias e instrumentos do PDUI,

as futuras regulações (como os planos diretores municipais, por exemplo) [que] devem induzir o adensamento e demais ações que capacitem essas áreas para terem os atributos necessários para se tornar uma centralidade regional. É fundamental também o efetivo envolvimento das 39 prefeituras, dos governos estadual e federal que devem atuar em conjunto e articulados por meio de uma governança metropolitana (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 88).

Na convergência entre estratégias e macrozoneamento resultante de determinada leitura do território, define-se no PDUI a dimensão prática das intervenções do Estado e seus diferentes níveis (federal, estadual e municipal) ou do *arranjo interfederativo* e institucional que caracteriza o *sistema de gestão* sobre e RMS, i.e., da esfera da interpretação baseada nos critérios da governança interfederativa e metropolitana, a noção de território mobiliza a tomada de decisão prática e, em termos sintéticos, as diretrizes do “sistema de gestão sobre o território”, não apenas para o desenvolvimento pontual deste plano, mas as futuras decisões na esfera do planejamento e nas intervenções em escala metropolitana. Segundo PDUI, essas diretrizes são:

1. Estimular a formação ou consolidação de novas centralidades com influência regional de maneira a configurar uma estrutura urbana efetivamente policêntrica na Região Metropolitana de São Paulo.
2. Priorizar a formação de novas centralidades com influência regional em áreas carentes e densamente ocupadas com uso predominantemente residencial, que estão atualmente distantes de centralidades regionais ou metropolitanas existentes, para equilibrar a distribuição das atividades econômicas, serviços sociais e empregos no território.
3. Integrar as centralidades e polos em rede, por meio de sistemas estruturais (redes viária, de transporte coletivo, de comunicação e demais infraestruturas) e ambientais, potencializando o desenvolvimento urbano e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico e social.
4. Promover a articulação das centralidades com o sistema de transporte coletivo de alta e média capacidade
5. Priorizar as ações públicas que viabilizem o desenvolvimento ou formação das Centralidades a Potencializar.
6. Viabilizar nas futuras regulações, como os planos diretores municipais, a

possibilidade de ampliar o adensamento construtivo e demais ações que capacitem as Centralidades a Potencializar.

7. Priorizar o Transporte de alta e Média Capacidade de forma a Estruturar a Rede de Centralidades reduzindo tempos de deslocamento (ibid., p. 75-6).

Neste conjunto de diretrizes, o propósito e o *compromisso prático* da *governança* se efetiva nas “ações públicas que viabilizem o desenvolvimento ou formação das Centralidades a Potencializar” com a mobilização extraeconômica de aparatos jurídico-políticos interfederativos (dos Planos Diretores Estratégicos municipais à legislação federal) que conduzam as “futuras regulações” para desobstruir e/ou potencializar o “desenvolvimento urbano” como sendo idêntico, como vimos anteriormente, as unidades de custo do espaço e da produção de infraestrutura e serviços voltados para o mercado unificado (ou seja, a totalidade que forma o “sistema da metrópole”), e denominado no documento como fator predominante das intervenções urbanas. Estipuladas as diretrizes, os objetivos do PDUI são:

- Reduzir o atual desequilíbrio na distribuição espacial das atividades e da infraestrutura no território metropolitano;
- Formar ou desenvolver centralidades de âmbito regional, em áreas densamente habitadas e com baixa oferta de comércio, serviços e empregos;
- Estruturar de uma rede de centralidades e polos, interligados por sistemas de infraestruturas regionais, potencializando o desenvolvimento econômico e social na metrópole.
- Aproximar as zonas de Centralidades dos locais de moradia, reduzindo a distância existente entre a moradia e a infraestrutura, comércio e serviços (EMPLASA, et al., abril de 2019, p. 75).

Das concepções acima destacadas nas diretrizes e objetivos do PDUI, os mais próximos e explicativos das noções de território e função preponderante, são os de metrópole e centralidade que igualmente se tornam estruturantes da leitura e das tomadas de decisão práticas sobre a RMSP, pois estão intimamente articulados entre si e, não menos importante, constituem a objetividade da produção do urbano. Tais aproximações entre as determinações em si do espaço e a mobilizações de concepções para as intervenções múltiplas. Porém, tais concepções, ao serem instrumentalizados como coesos, tipificações ideais e modelos, não contraditórios em termos da particularidade da região metropolitana e com a sobreposição entre a finalidade das intervenções e o resultado ideal das estratégias do planejamento, reflete certa concepção de mundo (o dever ser) e os componentes causais da efetiva produção do espaço (o ser-propriadamente-assim da sociedade). Instrumentalização e concepção do espaço conformaram o tratamento metodológico presente no PDUI, *privilegiando* e *reduzindo*, como veremos a seguir, a noção de *centralidade* unilateralmente concebida como propulsora do *desenvolvimento* e meio para a correção, equilíbrio, plena distribuição de atividades e *governo* sobre a urbanização em detrimento dos efeitos da constituição das centralidades, sendo o seu oposto, a periferia, como áreas de urbanização incompleta, de crescimento desordenado/*desgovernado*,

subdesenvolvidas e/ou impeditiva do desenvolvimento. Na acepção do PDUI, essas áreas são classificadas de modo hermético e/ou tipificadas como *assentamentos precários e áreas de risco ambiental*, entendidas enquanto obstrução, extrínsecas e às avessas da modernização que caracteriza os centros, porém sendo corrigível pelo governo ou por “boas práticas” de negócios que envolvem ganhos do capital e o consenso ideológico da sociedade civil que podem ser coordenadas pelo Estado através de políticas públicas setorizadas, portanto que apresentem baixo risco econômico e custo, bem como respeite os critérios dos compromissos fiscais assumidos pelo Estado, a saber: manter as unidades espaciais de custo da metrópole. Em linhas gerais, há um dualismo excludente que nega a unidade contraditória da (re)produção do urbano de países capitalistas periféricos e a desigualdade produzida pela complexa modernização conservadora, do qual centro e periferia se retroalimentam. Porém, como veremos, a interpretação do território da metrópole construída na formulação do PDUI firma posição em corrigir os elementos impeditivos da *modernização/desenvolvimento* com as mesmas ferramentas que os fundamenta²⁶².

5.2 Das concepções de território às estratégias de reprodução da metrópole

No documento final do PDUI, o *território metropolitano* é identificado como sistema autossustentado de unidade escalar regional coesa, sendo o objetivo geral o uso das ferramentas jurídicas e políticas a disposição das esferas ligadas ao “sistema de planejamento” na mobilização de forças do Estado e do mercado para a manutenção da unidade da metrópole²⁶³. Unidade e coesão são concebidos pela aproximação escalar (mais localizada) dos elementos concretos que configuram a metrópole os identificando-os, selecionando-os e reordenando-os,

²⁶² A *razão dualista*, como já apresentada por Francisco de Oliveira (2003) ao criticar a concepção dos intelectuais da Cepal sobre a economia e a política dominante latino-americana, emerge como marca da noção de desenvolvimento dos países periféricos e cujas interpretações da realidade ressalta seus elementos mais *modernos*, mas abandonam o *movimento* e/ou a *lógica interna* que leva a constituição dos aspectos mais modernos em específicas formações sociais, por isso, negam as estruturas *atrasadas* que sustentam, dão suporte e resultam objetivamente da reprodução das *áreas mais desenvolvidas*. A interpretação da *razão dualista*, na realidade brasileira, reproduz-se em inúmeros campos do conhecimento e da atuação prática, não sendo exclusividade das ciências sociais, mas igualmente tomam corpo nas decisões políticas e institucionais. Como vimos ao longo do debate da *governança metropolitana e interfederativa*, esses dualismos surgem tanto na perspectiva desta ideologia promovida nos *think thanks* internacionais como na sua adaptação à realidade brasileiras e latino-americanas cujas bases teóricas dominantes também reproduzem a tautologia e a dicotomia arbitrária entre *moderno* e *atrasado*, isso ocorre, pois, em seu cerne existe uma noção, concepção, *posição privilegiada e redutora* de desenvolvimento.

²⁶³ Acompanhando a ideologia que sustenta a ação estatal no campo do planejamento metropolitano, dadas as estratégias e tomadas de decisão para a intervenção interfederativa na escala da metrópole, no PDUI há o deslocamento complementar da concepção e análise de território da metrópole para a de centralidade e polos, ambas amparadas na leitura jurídico-institucional da RMSP, pois estão nos limites da posição do planejamento na divisão do trabalho. Segundo observam os técnicos da EMPLASA, do território às centralidades a análise da metrópole decorre em “semelhança com o Plano Diretor Estratégico de São Paulo” (*ALPHA*, 24 de novembro de 2018), não somente o território e as centralidades, sendo até mesmo as áreas de intervenção metropolitana definidas conforme “a aplicação dos instrumentos já previstos no Estatuto da Cidade, de um modo metropolitano, de interesse metropolitano” (*DELTA*, 24 de novembro de 2018). A princípio, poderíamos chegar à conclusão de que a única característica peculiar do EM seria a mudança de escala dos instrumentos urbanísticos, porém, como já indicado, o EM incorpora diferentes instrumentos jurídicos na mesma legislação e orientação política e econômica, sendo o EC uma das múltiplas legislações mobilizadas pelos EM. São estes aspectos que caracterizam o EM e, com ele, a governança metropolitana e interfederativa como sínteses ideológicas e políticas.

simultaneamente conforme os instrumentos ideológicos, jurídicos, e urbanísticos disponíveis as áreas e as estratégias para intervir, promover ou, se necessário, produzir centralidades e polos integrados “por meio de sistemas estruturais (redes viária, de transporte coletivo, de comunicação e demais infraestruturas) e ambientais, potencializando o desenvolvimento urbano e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico e social²⁶⁴” (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 75) sendo estes elementos definidores e critérios dos aspectos positivos da urbanização que precisam ser estimulados²⁶⁵.

I.

A convergência entre desenvolvimento e centralidade, suscitou a retomada de modelos de intervenção no espaço urbano já existentes e consagrados na esfera do planejamento e compatíveis com as dimensões jurídicas e ideológicas, respectivamente, do EM da governança interfederativa e metropolitana. No caso do PDUI, foi retomado o modelo de desenvolvimento urbano baseado na teoria das redes e hierarquia de centralidades do geógrafo Walter Christaller e do economista August Lösch²⁶⁶, ver figura 8. Neste sentido, houve o deslocamento de

²⁶⁴ Como vimos no terceiro capítulo, as correntes teórico-ideológicas do *social-liberalismo* e da *justiça espacial*, com base prática em instituições internacionais (OCDE, PNUD, UNHABITAT, FMI, BID, BM) e nacionais (IPEA, Observatório das Metrópoles, IETS, universidades públicas e privadas), respectivamente, interiorizaram e adaptaram/reciclaram na esfera do planejamento as ideologias da governança (interfederativa e metropolitana) e, simultaneamente, a *noção* de *desenvolvimento* alicerçada no discurso de eficiência dos órgãos públicos, no crescimento econômico distributivo do capital (do qual todos ganhariam), no equilíbrio do mercado e na participação (passiva) da sociedade civil que criariam a coesão política, social, institucional e espacial. O EM e o PDUI, ao serem instituídos como parte do projeto e ação da política econômica adota pelo Estado, também internalizaram certa noção de desenvolvimento da ideologia da governança interfederativa e metropolitana.

²⁶⁵ Não negamos aqui a centralidade e os polos como categorias objetivas da produção do urbano. Porém, ressaltamos que a utilização do pressuposto da hierarquia das centralidades sem as devidas mediações com a diferenciação do processo de urbanização de cada formação social particular, em termos geográficos e históricos, pode levar a anacronismos e a identificação do urbano com a de modelos autocentrados. A título de exemplo, a urbanização brasileira assim como de parte significativa da América Latina foi induzida pelos resíduos dos processos coloniais e pela herança histórica da composição social das classes que mantêm diferentes estruturas burocráticas para reprodução de formas de controle da propriedade territorial urbana e rural com benefícios crescentes para especulação privada. Esse processo objetivo, conformou a urbanização com contradições que vão da agroexportação como sendo força matriz da construção de infraestrutura urbana, a inserção específica desses países na divisão internacional do trabalho com a característica predominante da transferência de valor para os países centrais da acumulação capitalista, o que caracterizou a industrialização sob determinadas circunstâncias e subordinada ao capital internacional, contribuindo para debilidade departamental de setores impulsionadores do mercado interno sendo determinante para uma urbanização excludente e configurando a dimensão crítica da formação do proletariado que foi e é constantemente superexplorado e expropriado tendo seus salários pagos abaixo das condições de reprodução forçando-os a viver em cortiços, favelas e inúmeras modalidades de autoconstrução.

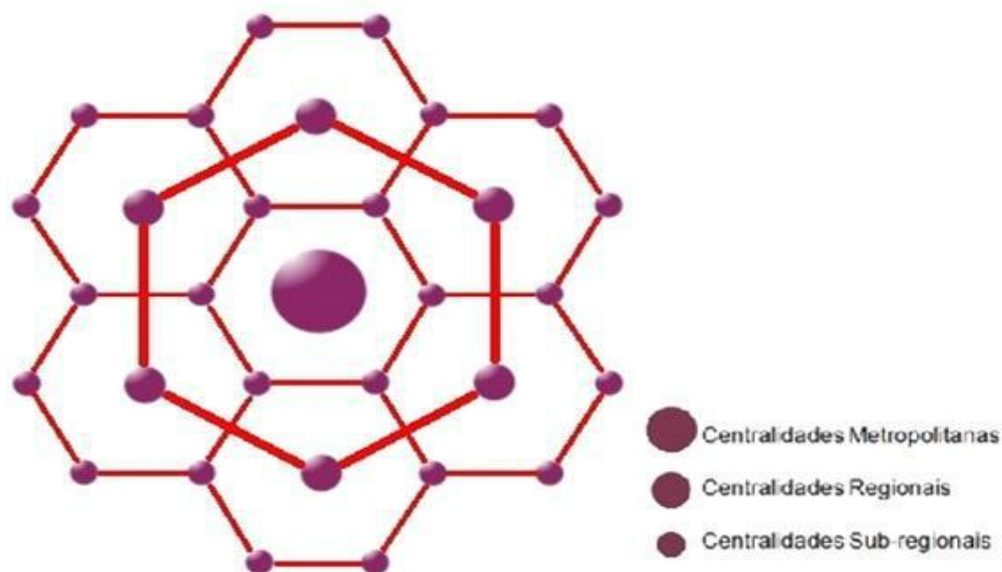
²⁶⁶ Algumas ponderações são necessárias para a compreensão da utilização deste panorama teórico-ideológico como modelo de análise e intervenção metropolitanos. A teoria dos lugares centrais foi elaborada por Walter Christaller na obra *Central Places in Southern Germany*, sendo publicada em 1933, ganhou a primeira edição em inglês no ano de 1960, mas a notoriedade e o reconhecimento do geógrafo alemão vieram em 1955, sobretudo nos EUA e na Europa. Dada a proliferação de sua obra no interior do debate das teorias da localização, Christaller foi e ainda é um autor consagrado nos campos das ciências sociais aplicadas (com forte destaque para a geografia ligada ao planejamento, a sociologia urbana, a arquitetura e urbanismo, a economia regional), e um dos teóricos mais difundidos no campo do planejamento urbano e territorial (HARVEY, 2005a). Amparado metodológica e teoricamente nos estudos/modelos de Von Thunen (sobre o uso agrícola do solo) e Alfred Weber (acerca da localização industrial), partindo de “pressupostos que simplificam a realidade” (BRANDFORD e KENT, 1987, p. 18) aplicou e testou a sua teoria e a “mediação de conceitos” (ibid., p. 18) na formação, gradação, índice e classe de centralidades a partir das cidades da Alemanha meridional com o propósito de encontrar padrões de “organização espacial das povoações e da área de influência a partir da localização relativa e [sua] dimensão” (ibid., 1987, p. 18) com princípios *aprioristicamente* definidos das causas quantificáveis num padrão hierárquico e fixo da formação e equilíbrio entre as centralidades, sendo os princípios definidores das centralidades, nessa ordem, o mercado, o tráfego e a administração (o primeiro é o mais importante, enquanto os demais são desvios). Conforme constatam Brandford e Kent (1987), em linhas gerais, o geógrafo alemão “estabeleceu teoricamente, relações fixas entre funções dos lugares centrais e a dimensão das áreas

modelos de organização espacial da população buscando o acesso homogêneo de serviços, bens e infraestrutura em termos locais baseados na urbanização particular e historicamente determinadas dos países centrais, mais precisamente da primeira metade do século XX, para a realidade da urbanização brasileira contemporânea, invertendo o ser-propriadamente-assim da reprodução do espaço das metrópoles dos países periféricos pelo dever-ser (abstrato) da urbanização dos países centrais, sendo a última reduzida e padronizada a modelo universal mimeticamente adaptável. Logo, através de “boas práticas” do Estado e de intervenções *concertadas*, os modelos se tornam ferramentas de análise e *correção política das condições econômicas e estruturais* da acumulação capitalista periférica e de urbanização que constitui as metrópoles, tudo dentro da ordem política, econômica e institucional vigente, na perspectiva de implantação de um planejamento de novo tipo acertado pela governança interfederativa e pela busca da manutenção dos pressupostos de crescimento controlado e da produtividade urbana como fatores determinantes do desenvolvimento social. Assim, cada localidade apresenta uma

de mercado e entre as áreas de mercado e a população dos lugares centrais que, por sua vez, dominam um dado número de lugares” (ibid., p. 26). August Lösch foi tributário teórico de Christaller e cristalizou sua teoria na *Economy of Localization*, de 1940, nesta absorve e aprimora a teoria dos lugares centrais de Christaller, ampliando a abrangência de influência das centralidades e os princípios que determinam a sua formação, buscando uma evolução lógica da relação entre explorações agrícolas para a formação das metrópoles, identificando a importância da distribuição dos lugares no entorno e interligados as metrópoles que apresentavam setores ricos (grandes e com muitos serviços) e pobres (pequenos com poucos serviços) articulados por estradas e, assim, constituindo um padrão de “populações que variam, resultando, por isso, uma distribuição de cidades, segundo a dimensão mais contínua do que escalonada. Uma outra característica desta paisagem é os lugares centrais serem maiores à medida que aumenta a distância em relação à metrópole” (ibid., p. 32). Embora a mudança de escala, Lösch pressupõe os mesmos princípios da teoria de Christaller, mesmo ambas demonstrando empiricamente deformidades nos padrões definidos aprioristicamente “quando se põe de lado o pressuposto da dimensão populacional uniforme[,] as áreas de mercado deixam de ser hexagonais” (ibid., p. 32). Apesar de tributários das teorias de distribuição e submetidos a lógica da organização espacial sem identificar os fatores da produção do espaço, Brandford e Kent (1987) reconhecem que “exemplos mostram que algumas ideias de Christaller não se confirmam na realidade. A organização que ficou descrita só raramente se verifica na totalidade, pois o argumento tem algumas inconsistências lógicas[, tais como a distribuição homogênea da população e a facilidade de transportes,] e a realidade é mais complexa do que os pressupostos simples admitidos” (ibid., p. 41). Quando tratamos do deslocamento da teoria dos lugares centrais para as metrópoles dos países periféricos na contemporaneidade tais “inconsistências” tornam-se ainda maiores, não apenas em suas características lógicas, mas por dois motivos complementares, a saber: (1) na desconsideração da particularidade histórica e geográfica da composição da organização técnico-produtiva e do trabalho no período de estudo de Christaller e Lösch, ambos localizados nas experiências predominantemente alemãs com levantamento de alguns outros casos europeus e estadunidenses, delimitadas pelo período de explosão urbana do final do século XIX até a década de 1940, que estavam circunscritos a uma integrada relação do mercado interno conformando parques industriais complementares em escala regional e receptores de matéria-prima e bens intermediários do mercado internacional, sem ainda a reestruturação técnico-produtiva do capital amparada na indústria metal-mecânica e a completa incorporação de método taylor-fordistas de controle da produção e distribuição industrial, a localização dos mercados de produção e consumo industriais e das medidas do *welfare state* nos países centrais. Realidade muito diferente na periferia do capitalismo do mesmo período, se tomarmos o Brasil como referência isso fica mais evidente, primeiro é preciso destacar que a urbanização brasileira decorreu, em primeiro momento, da agroexportação subordinada ao mercado externo e estruturada pela dependência de bens de capital e, em segundo lugar, pela industrialização tardia e fortemente determinada do capital internacional monopolista, superando o volume de produtos agrícolas somente na década de 1950, i.e., a urbanização decorrente deste processo em sua concretude está muito distantes dos modelos citados (OLIVEIRA, 1978 e 1980); e (2) anacronismo em relação ao modelo, pois, Christaller e Lösch não capturam tendência contraditórias de reprodução social que se manifestam desigualmente na particularidade histórica de um modo de produção determinado, mas de modelos evolutivos de padrões populacionais e centralidades a partir de princípios arbitrários e limitados às condições do momento. Ao deslocar este modelo à realidade brasileira, desconsidera-se todo o último ciclo de reestruturções urbano-industriais pautados na produção *just in time* e na financeirização da economia que intensificou, temporal e espacialmente, a centralização, a concentração e a expansão da acumulação de capitais, a hiperespecialização técnico-produtiva em escala internacional com forte efeito na dimensão dos mercados locais e regionais, a importância do mercado imobiliário em absorver o capital excedente redesenhando centralidades conforme a mobilização da propriedade que envolveu a relação combinada entre Estado e capital à transformação de parcelas inteiras do urbano em capital ou mercadoria, entre tantas outras determinações.

debilidade ou expressão da crise e, com ela, uma FPIC que possa sanar ou estancar as diferenças equacionando e redistribuindo o desenvolvimento.

Figura 8 - Hierarquia das Centralidades, segundo Christaller e Lösch



Fonte: EMPLASA et al., abril de 2019, p. 77.

Na acepção da hierarquia de centralidades, em caso de desequilíbrio urbano, portanto, intervenções pontuais irradiariam o desenvolvimento e rearranjariam a organização espacial. No PDUI, o desarranjo é acertado pela redistribuição das FPICs em centralidades existentes ou potenciais, bem como por intervenções fora das centralidades que reorganizem o padrão de distribuição da população, uso de solo e oferta de serviços. A simultânea produção do centro e da periferia passa a ser analisada como distribuição de espaços mais ou menos eficientes na lógica do mercado, pois o urbano é reduzido a análise quantitativa e geométrica de funções (independente de suas características concretas) e tem como princípio a sustentabilidade econômica mensurada pelo poder de atração de investimentos e a redução de custos do Estado em manter e assegurar a oferta de infraestrutura e serviços (igualmente indiferenciadas em termos de suas características específicas), caindo por terra todas as ilusões renovadas periodicamente de que interesses e consensos seriam produzidos para promover a inclusão de todos os segmentos na gestão compartilhada, pactuada e participativa da sociedade no planejamento e, conseqüentemente, na elaboração dos planos de desenvolvimento metropolitano com interesses comuns e consensuais entre classes, “atores” e “agentes” urbanos.

II.

A leitura da urbanização brasileira por este modelo, por um lado, imprimiu no PDUI a identidade da metrópole, mais precisamente da RMSP, e do desenvolvimento (econômico e social) com a rede integrada de múltiplas centralidades e polos institucionalizados,

geometricamente ordenados de modo poligonal e cuja localização e gradação da infraestrutura urbana e empregos variam no interior da rede de centralidades (EMPLASA et al., abr. de 2019) impulsionadoras de desenvolvimento das macrozonas, ver mapa 9. Na adaptação da “teoria dos lugares centrais” à RMSP, seriam as centralidades

áreas dentro de um determinado território onde se concentram as atividades econômicas e sociais de uma cidade ou região. São espaços com grande concentração de emprego, heterogeneidade de usos (comércio, indústria, residencial e serviços), alta complexidade funcional e fácil acesso pelos meios de transporte. São parcelas da mancha urbana onde há presença de muitos equipamentos, redes de infraestrutura e espaços públicos qualificados em que é possível ter fluidez, comércio, lazer, diversidade de manifestações socioculturais ou políticas. É nas centralidades ou centros urbanos que acontece a intensificação da ‘vida urbana’. Essas áreas, e consequentemente as atividades ali realizadas, são fundamentais para o fortalecimento da identidade municipal ou metropolitana (EMPLASA, et al., abril de 2019, p. 75).

Neste modelo abstrato, as centralidades se diferenciam pela gradação volumétrica de infraestrutura e empregos e precisam ser identificadas para que ocorram intervenções combinadas entre Estado e capitais individuais privados com o propósito no controle, ordenamento e organização da urbanização, e na promoção de frentes de desenvolvimento virtuosos e potencialmente sustentáveis do ponto de vista econômico, dados os princípios da produtividade urbana, ver mapa 11. Assim, foram estabelecidos os critérios de classificação das centralidades, sendo elas: 1. metropolitanas, 2. regionais, 3. sub-regionais e 4. municipais²⁶⁷, com maior ou menor abrangência e influência econômica, grau de urbanização e custo de intervenção, como desapropriações e a localização de terrenos públicos para promoção de investimentos, requalificação de áreas e a utilização de instrumentos urbanísticos coordenados.

As centralidades metropolitanas, com abrangência em unidade territorial de gestão e do planejamento se localizam no município de São Paulo, mais precisamente no Centro Histórico e no entorno das Avenidas Paulista, Faria Lima, Berrini e Marginal Pinheiros, embora com diferenças históricas em suas características da constituição urbana, na classificação do PDUI, todas configuram concentração de atividades e são formadas por

eixos ou centros urbanos com alta densidade econômica, forte concentração do emprego, heterogeneidade de usos (comércio e serviços públicos e privados), grande complexidade funcional e adensamento residencial, e, ademais, com acessibilidade

²⁶⁷ Além do índice específico para mensurar e diferenciar as centralidades e o volume de serviços e empregos, as centralidades foram definidas também em virtude da potencial intervenção no interior das características jurídicas de aplicação das FPICs e dos elementos que configuram e determinam o território metropolitano. Entre os vários equipamentos urbanos, serviços e infraestrutura, foi priorizado o setor de transportes como sendo definidor ou impulsionador da rede de centralidades, no tecido que constitui a metrópole – algo muito próximo a qualificação das centralidades pela “densidade telefônica” em Christaller (BRANSFORD e KENT, 1987). Logo, os técnicos da EMLASA ao formularem o PDUI, utilizaram as “zonas de atração de viagens pela pesquisa Origem e Destino do Metrô de 2007, concentração de equipamentos urbanos com função de centralidade (levantamento de 2014) e o estudo da Emplasa sobre Padrões Socioespaciais (PSE) da Macrometrópole Paulista de 2016. Por meio da sobreposição destes três mapeamentos, que estão relacionados aos atributos de uma centralidade, foram identificadas 21 áreas com as seguintes características: • Áreas que apresentam maior concentração de usos comerciais, de serviços, mistos e industriais - conforme o uso do solo. • Áreas com maior densidade de equipamentos urbanos. • Áreas com grande atratividade de viagens e oferta de empregos, que estão delimitadas em Zonas OD” (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 75-6).

privilegiada às redes de transporte público. Sua área de influência é metropolitana, ou até mesmo macrometropolitana, o que pôde ser constatado pela significativa quantidade de viagens atraídas, abrangência da área em que se originam as viagens com destino à mesma, além da diversificação dos motivos dessas viagens (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 78).

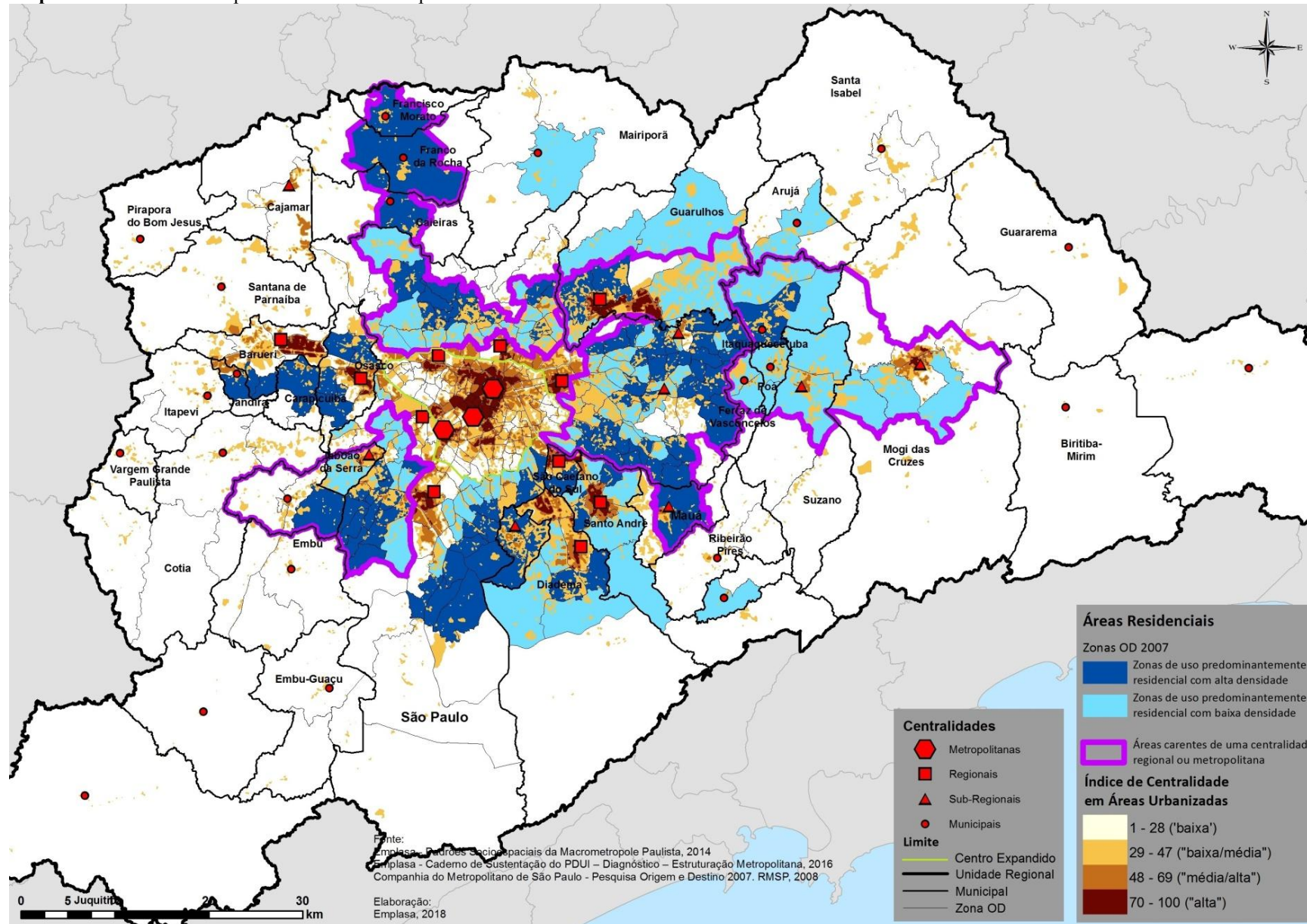
Com abrangência reduzida aos municípios e em seu entorno imediato as centralidades regionais “exercem menor influência geográfica do que as metropolitanas, na medida em que o poder de atração de viagens é inferior ao das centralidades metropolitanas” (ibid., p. 79), estão localizadas nas áreas centrais ou de concentração de edifícios, equipamentos urbano e atividades das administrações públicas nos municípios de Guarulhos, Santo André, São Bernardo do Campo, Santo Caetano do Sul e Osasco, em áreas específicas e arredores do município de Barueri (Alphaville e entorno) e nos eixos de verticalização e valorização imobiliária, bem como concentração de infraestrutura de transportes de média e alta capacidade em São Paulo, nos bairros de Santana/Tietê (zona norte), Tatuapé (zona leste), Santo Amaro (zona sul), Butantã e Lapa (zona oeste), contemplando eixos ou centros

urbanos com alta densidade de atividades econômicas, concentração significativa de emprego, heterogeneidade de usos (comércio e serviços públicos e privados), complexidade funcional e adensamento residencial, bem como acessibilidade oferecida pelas redes de transporte público (ibid., p. 78).

Nas centralidades sub-regionais, a “área de influência [está] restrita a área externa ao centro expandido” (ibid., p. 79) correspondendo aos limites entre as macrozonas de consolidação urbana e de adensamento e diversificação, localizadas nas áreas centrais dos municípios de Mogi das Cruzes, Suzano, Mauá, Diadema e Taboão da Serra, o distrito de Jordanésia/Polvilho no município de Cajamar e, no município de São Paulo, os bairros de Itaquera e São Miguel Paulista (zona leste), sendo caracterizadas pelos “eixos ou centros urbanos com relativa densidade econômica, concentração do emprego, usos diversificados (comércio e serviços públicos e privados) e presença do uso residencial” (ibid., p. 79).

Por fim, as centralidades municipais localizam-se no limiar entre as macrozonas de consolidação urbana, preservação ambiental e diversificação de interesse ambiental e urbanização em área de proteção de mananciais. Segundo PDUI, essas macrozonas representam a menor gradação na classificação das áreas urbanas (ver tabela 7), limitando-se às “áreas centrais dos demais municípios da RMSP, que concentram as unidades político-administrativas, os principais equipamentos e serviços públicos ou privados além do setor de comércio e serviços que atende[m] basicamente a população local” (ibid., p. 80) e, portanto, indicam importantes áreas de contenção da urbanização e risco ambiental, devido a oferta de “ativos ambientais e serviços ecossistêmicos”, com a necessidade de políticas de saneamento, controle de ocupação, adensamento populacional e de programas de habitação em áreas verdes.

Mapa 11 - Padrões Socioespaciais da Macrometrópole Paulista - 2014



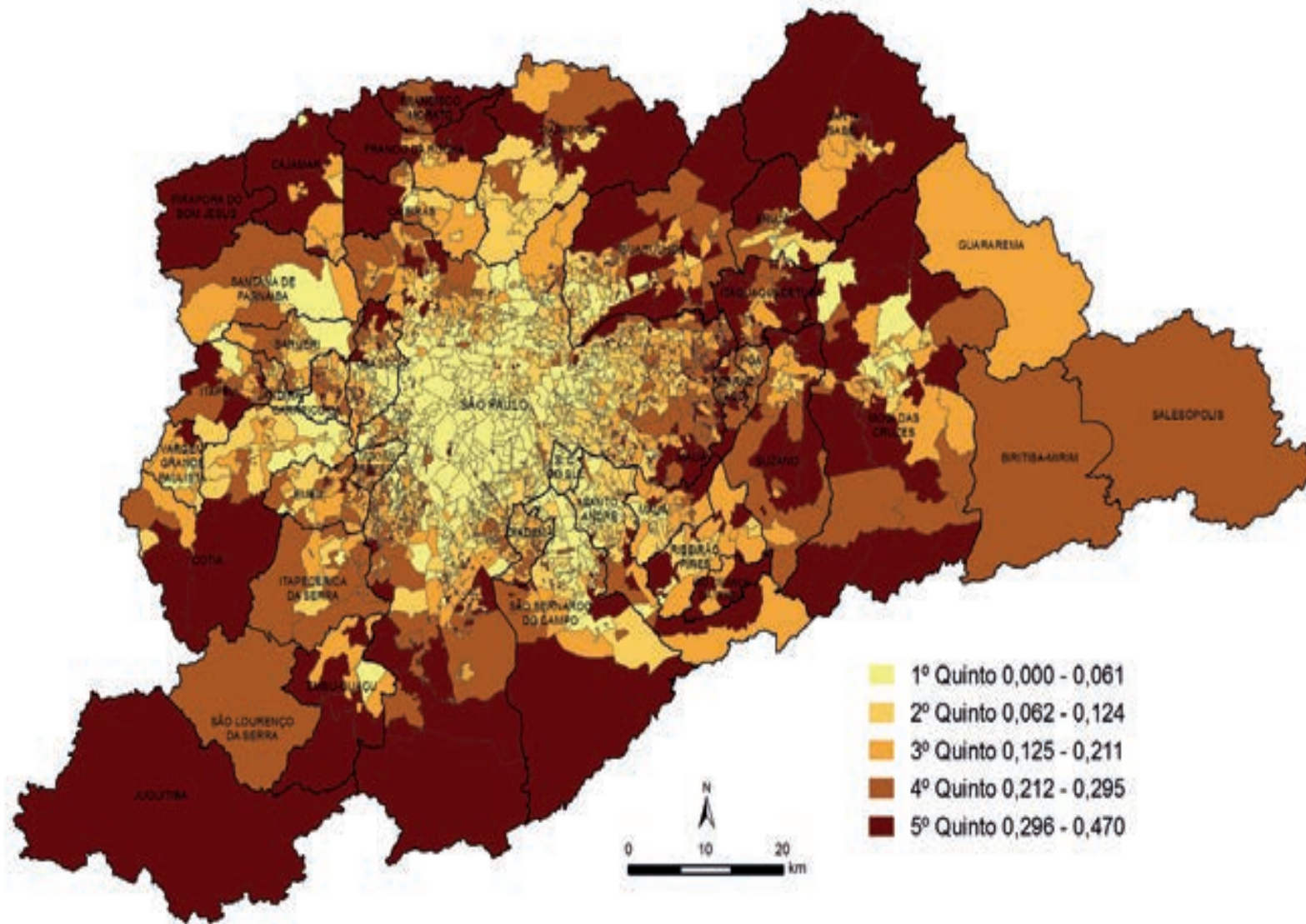
Fonte: EMLPLASA, et al., abril de 2019, p. 77.

No interior da abstrata rede e hierarquia urbana baseada no padrão linear de desenvolvimento, impera a lógica da qual a centralidade é reduzida aos aspectos quantitativos da distribuição volumétrica de “infraestrutura e empregos”, assim os polos são identificados pela gradação inferior de atividades na rede e hierarquia urbanas que,

por sua vez, se diferenciam das centralidades por serem monofuncionais, com predomínio e concentração de um determinado uso ou serviço específico. Um polo geralmente se desenvolve baseado em um importante equipamento público ou privado, em torno do qual se instalam estabelecimentos com atividades correlatas como, por exemplo, um campus universitário de grande porte, hospital de importância regional, polos tecnológicos, polos especializados em serviços, polos industriais, entre outros. No caso da RMSP, temos alguns exemplos emblemáticos que podem ser identificados como polos metropolitanos: Hospital das Clínicas (bairro de Pinheiros, no município de São Paulo), zona industrial de Guarulhos (município de Guarulhos) e a Cidade Universitária (bairro do Butantã, no município de São Paulo) (EMPLASA, et al., abril de 2019, p. 75).

Tal tipificação, por outro lado, conferiu os critérios de custo (tempo e distância), intervenção e diagnóstico nas áreas de consolidação urbana (traduzidas como em vias de “desenvolvimento”) e de preservação ambiental, diversificação de interesse ambiental e urbanização em área de proteção de mananciais (áreas com ativos ambientais e prestadoras de serviços ecossistêmicos), incluindo e definindo intervenções do sistema de áreas verdes e protegidas, o enfrentamento da precariedade urbana e habitação (assentamentos precários) e as áreas de gestão de risco. Estratégica e politicamente, para serem desenvolvidas as áreas verdes e aquelas com maior adensamento populacional predominantemente constituída pelo proletariado urbano com menor faixa de renda, onde se encontram os assentamentos precários e áreas de risco com menor acesso a infraestrutura de transporte (ver mapas 12 e 13), os espaços precisam estar inseridos e identificados juridicamente nos PDEs municipais e em programas setoriais do governo estadual, apresentar como atributo a localização nas proximidades da rede de centralidades, polos e eixos viários e/ou configurar nódulos em situação potencialmente centralizadora de investimentos e concentradora de infraestrutura, serviços e empregos que indicariam alto desempenho e eficiência econômica e baixos custos de intervenção do Estado. Essa estratégia está amparada nos marcos legais interfederativos, em planos diretores municipais previamente instituídos e no horizonte da geração de um *padrão de investimentos e desenvolvimento* que contribua para a convergência entre instrumentos urbanísticos para a alteração do uso de solo urbano e da mobilização de terrenos, edificações e outras formas de propriedade pública ou privada, mas tidas como ociosas (moral e socialmente); para a atração de capitais, condição que aumenta efetiva e especulativamente os preços dos terrenos e imóveis e, por fim, para a “requalificação” da centralidade. No conjunto essas tendências levam a gentrificação, ou seja, à espoliação da população local.

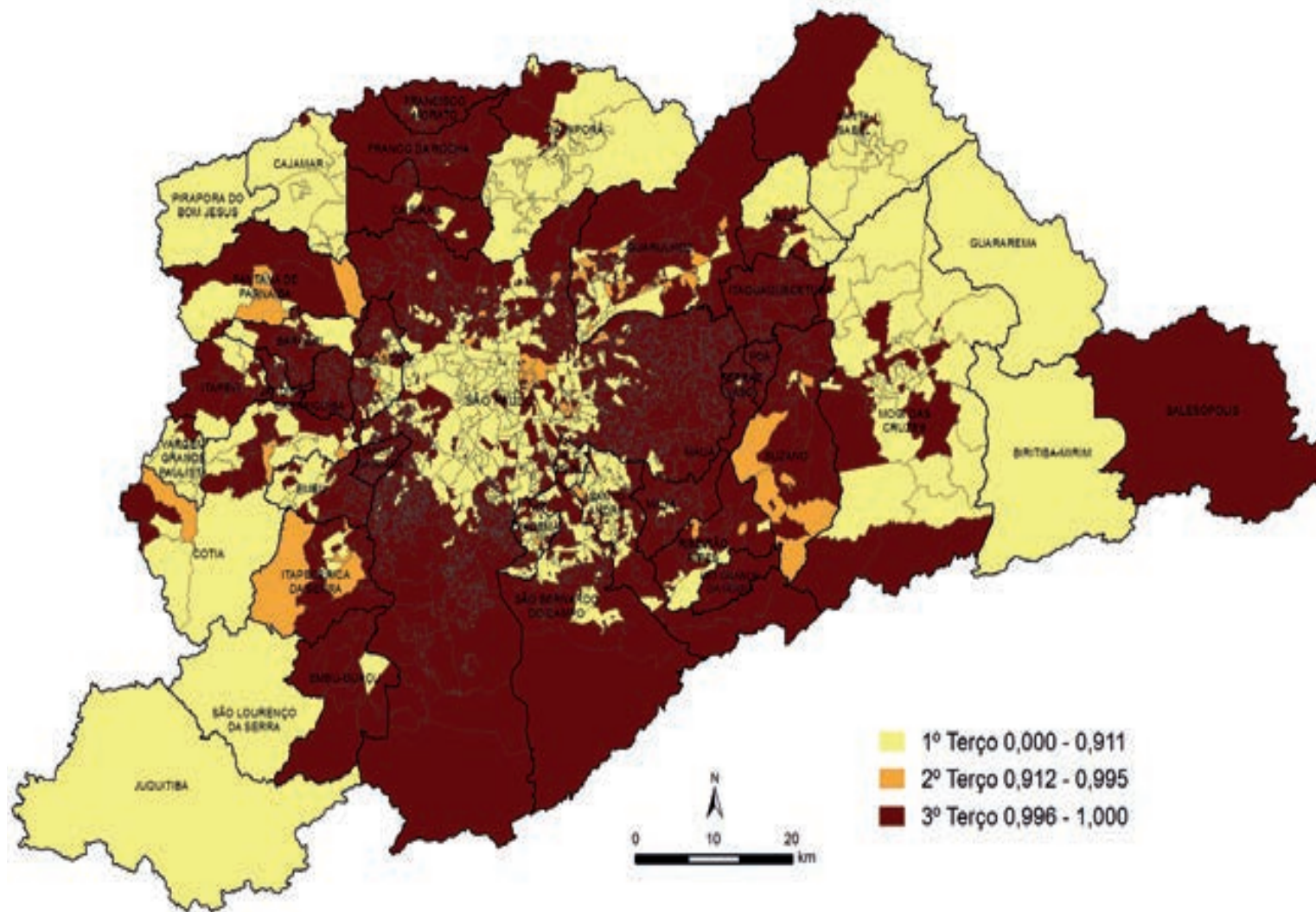
Mapa 12 - Quinto do indicador proporção de pessoas com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo*



Fonte: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), 2015, p. 223.

* Diferente da afirmação presente no PDUI do centro de irradiação de desenvolvimento a partir da rede de centralidades, vê-se que, a partir dos dados obtidos pelo IPEA (2015) da RMSP, a população de baixa renda encontra-se nas áreas de menor centralização do capital e concentração de infraestrutura. Ou seja, a centralidades produz, em consonância, a periferia com força de trabalho disponível e salários abaixo das condições de sua reprodução, mas que precisa se deslocar para os centros para se manter na metrópole.

Mapa 13 - Quinto do indicador proporção de pessoas com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo e que gastam mais de uma hora até o trabalho**



Fonte: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), 2015, p. 217.

** O tempo de deslocamento é composto pela qualidade e velocidade da rede de transportes e distância entre domicílio e emprego, sendo que a redução deste tempo em áreas mais periféricas decorre da possibilidade de os trabalhadores estarem próximos aos seus locais de trabalho e situarem suas atividades nos limites de determinado município. Porém, isso não anula a dificuldade destes indivíduos em acessarem as áreas mais centrais, por exemplo, entre as extremidades da macrozona de consolidação urbana em relação a macrozona de diversificação e adensamento devido a parca distribuição de meios de transporte de alta capacidade, principalmente sobre trilhos, interligando as áreas periféricas.

Conforme relata em entrevista, um dos técnicos da EMPLASA que trabalhou no macrozoneamento do PDUI da RMSP, *Delta*, a escolha metodológica da promoção de centralidades como pressuposto de desenvolvimento, nos limites e nos compromissos políticos e ideológicos da governança, causou certo estranhamento na tomada de decisão e escolha das estratégias adotadas no momento de formulação do plano. O estranhamento decorreu da aproximação empírica dos dados que revelam a concretude da desigualdade social e espacial da metrópole exposta na relação entre infraestrutura e emprego que não necessariamente acompanha a concentração populacional, mas produz periodicamente a segregação da última, dos centros para as periferias da mancha urbana, sobretudo em áreas de predomínio residencial com pequena concentração de empregos e infraestrutura, conforme indicam os mapas 9, 10 e 11. Para usar os termos e a classificação presentes no PDUI, as áreas com maior índice de centralidade encontram-se na macrozona de adensamento e diversificação, enquanto a alta densidade populacional está localizada na macrozona de consolidação urbana e em seu entorno, formando uma deformação do modelo apresentado pela distribuição poligonal e homogênea do sistema de localizações e padrão populacional da teoria dos lugares centrais. Mas, como percebido durante a formulação do PDUI,

as centralidades atuais metropolitanas e regionais da RMSP localizam-se, predominantemente em um eixo noroeste-sudeste, que inclui a região do ABC, Osasco, Guarulhos, o centro expandido da Capital e em núcleos que ficam relativamente próximos a este centro expandido. Configurando uma estrutura predominantemente monocêntrica. Ao redor destas centralidades, porém, existem grandes áreas de uso predominantemente residencial, com altas densidades populacionais e que não possuem uma Centralidade Regional ou Metropolitana geograficamente próxima (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 80)²⁶⁸.

A partir da descrição da RMSP presente no PDUI, percebe-se uma tensão entre aproximação com os elementos concretos da reprodução da metrópole e suas contradições em oposição a um modelo ideal de centralidades, crescimento e desenvolvimento. Apesar desta tensão, houve escolha das intervenções e FPICs no PDUI para atender as exigências do “sistema de gestão do território” e dos critérios de desempenho em relação aos investimentos o que prioriza, em última análise, a potencialização de áreas conforme a eficiência econômica do espaço em detrimento da identificação dos problemas e tendências estruturais da segregação que reproduzem a desigualdade social na metrópole. Processo que, como reconhecido no

²⁶⁸ No caso do mapa 9, verifica-se a incorporação do modelo e tipificação de centralidade de Christaller e Lösch à RMSP e a subsunção daquelas contradições acima expostas da segregação a um modelo de desenvolvimento abstrato e homogeneizador. Também são evidentes os limites de distribuição geométrica poligonal da rede de centralidades e da coesão fixa de seus elementos. O movimento populacional está associado a uma segregação decorrente das violentas forças do mercado, sobretudo na relação entre preço do imóvel em oposição a baixa remuneração salarial dos trabalhadores (elemento ativo da superexploração da força de trabalho), e das intervenções do Estado que, de acordo condições econômicas e política, podem ampliar ou impedir o processo de acumulação, mas não a elimina. Outro aspecto verificado na representação cartográfica, vem a ser o crescimento do centro expandido de São Paulo para além do município central, formando eixos de valorização imobiliária e concentração de infraestrutura e emprego, como uma mancha de óleo que se expande desigualmente com centros de maior ou menos intensidade da produção do espaço como mercadoria ou capital.

documento final do PDUI, “penaliza” as populações de baixa renda cuja condição de existência no urbano, dada as determinações do mercado fundiário e imobiliário em elevar o preço da terra, “se insere[m] predominantemente em áreas desvalorizadas e de urbanização precária, e por comprometer áreas de interesse ambiental, que, para serem preservadas ou recuperadas, dependem diretamente da diminuição da pressão da ocupação urbana” (ibid., p. 17).

Nas palavras de *Delta*, embora a identificação das carências estruturais que se renovam periodicamente as áreas de consolidação da urbanização reproduz, de modo particular, a segregação urbana de acesso as centralidades (diga-se de passagem, com debates inconclusos realizados entre as prefeituras municipais, o governo do estado e os representantes do mercado e da sociedade civil nas audiências públicas). Enquanto as áreas com maior concentração populacional e carência de acesso a infraestrutura e serviços são apresentadas como indefinidas pelos critérios e atributos dos marcos legais da governança, justamente por representarem alto custo e risco de intervenções coordenadas entre Estado e capitais privados,

por exemplo, habitação de interesse social (HIS), áreas de algum projeto que seja de natureza interfederativa [cujo] território /.../ mistura municípios /.../ dentro de uma área de interesse metropolitano, mas /.../ não é uma área de rede de centralidades ou deveria ser, uma vez que é um grande projeto habitacional e precisa estar ligado ao transporte metropolitano /.../ [são áreas ou] elementos [que] /.../ talvez careceria[m] um pouco de maior desenvolvimento e que não foram desenvolvidos no plano (*DELTA*, 24 de novembro de 2018).

As áreas que careceriam (e ainda carecem) de infraestrutura e emprego, identificadas como desenvolvimento, não desaparecem do PDUI por completo, mas são tipificadas de modo rigoroso, tornando-se áreas de menor importância para intervenção²⁶⁹. Sendo o macrozoneamento submetido a leitura do “sistema de planejamento do território” e da contabilidade da unidade de custo (tempo e distância) da qual as centralidades são privilegiadas, as demais áreas/zonas (consolidação da urbanização, proteção ambiental, diversificação e interesse ambiental e urbanização em áreas de proteção de mananciais) são unidades extrínsecas à lógica do desenvolvimento, i.e., são inseridas nas intervenções interfederativas e de caráter metropolitano caso apresentarem potencial retorno econômico e integração eficiente do espaço.

As áreas de risco, os assentamentos precários, as zonas especiais de interesse social (ZEIS), as habitações de interesse social (HIS) são submetidas aos critérios rigorosos de

²⁶⁹ As áreas de assentamento precário e risco apresentam objetivos específicos e secundários segundo os critérios acima definidos, sendo eles: “1. Promoção habitacional como estratégia para ação metropolitana considerando a definição de critérios de reconhecimento, qualificação e enfrentamento das situações de problemas e necessidades habitacionais no planejamento do desenvolvimento regional. 2. Enfrentamento da precarização dos assentamentos habitacionais na RMSP, especialmente em áreas de risco” (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 122). Apesar de ser reconhecido no PDUI que as áreas de consolidação urbana absorvem o deslocamento da população de baixa renda e, sob a inviabilidade de ampliação dos direitos e do aumento de remuneração da classe trabalhadora no modelo político-econômico adotado, deve garantir e amortecer os impactos econômicos futuros e em marcha de investimento acentuado em centralidades e na captação de recursos com padrões específicos que beneficiam determinados setores e ampliam a segregação espacial, sobretudo recursos destinados as AIMs.

identificação de seus atributos físico-territoriais, de localização e de regulamentação e analisados de acordo com potenciais medidas para que ocorra a intervenção ordenada nessas áreas, uma vez que, são potenciais frentes de absorção do deslocamento da população de baixa renda²⁷⁰. Ou, nas resoluções do PDUI, busca-se a

correta formulação de ações direcionadas às intervenções em áreas precárias [que] passa não apenas pelo conhecimento dos problemas e sua localização, mas também pela uniformização de conceitos e critérios que identifiquem os assentamentos precários. Nesse sentido, é desejável a existência de um banco de dados confiável e passível de comparação, que possa ser utilizado e alimentado pelos diversos agentes que atuam na região metropolitana. Atualmente, os dados disponíveis nos municípios sobre as dimensões e características dos assentamentos precários apresentam muitas diferenças metodológicas e temporais, dificultando o planejamento, a coordenação e a execução de uma política metropolitana de integração urbana neste tema. Essa compreensão, portanto, deve ser única e compartilhada pelos municípios da RMSP, considerando-se que eles são entes federativos que conhecem a realidade local e têm maior contato com a população (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 125)²⁷¹.

Há, sob tais análises e critérios, uma gradação que varia da regularização fundiária à desocupação total da área amparada pela lógica de desempenho econômico da unidade absoluta de tempo, distância e custo, num quadro representativo das intervenções, tipos de FPICs escolhidas para essas localidades e desdobramentos econômicos futuros para o Estado e o planejamento vinculado a manutenção e aprimoramento do compromisso político baseado na

²⁷⁰ Entre os atributos de regulamentação do setor de habitação encontra-se, segundo o PDUI: “• Integração de planos diretores estratégicos, associados a investimentos estruturadores. • Suporte regional a sistemas de informações habitacionais e regionais, capazes de integrar dados dispersos, e • Plataformas georreferenciadas, para a articulação e priorização das ações, assim como para a transparência e visão do alcance dos investimentos” (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 123). Em termos práticos, quanto mais aumenta potencialmente a base de dados sobre os aspectos da habitação na RMSP e a identificação da qualidade dos diferentes assentamentos, mais alinhada “interfederativamente” precisa ser a proposta de intervenção sob o menor custo, de financiamento e subsídios para as diferentes esferas e escalas do poder público, principalmente à estadual, para que programas de habitação sejam realizados, igualmente reproduzindo as políticas já existentes do GOVESP. Nas palavras do PDUI, “diretrizes e estratégias que orientem as políticas públicas e os investimentos, e tendo como referência a política de desenvolvimento habitacional do Estado, com destaque para: • O reconhecimento das realidades social e urbana, local e regional. • A articulação da política habitacional com as políticas setoriais de saneamento, transportes, meio ambiente, desenvolvimento social, educacional, cultural e econômico. • A estruturação de novos arranjos de governança regional, metropolitana e local para habitação. • A ampliação das fontes de recursos destinados à habitação, equacionando a composição entre financiamentos e subsídios. • A diversificação das linhas programáticas e dos tipos de ação para o atendimento às necessidades locais e regionais, com medidas de caráter corretivo e preventivo, bem como das formas de acesso à moradia. • A progressiva melhoria na qualidade dos produtos e processos produtivos, incorporando os avanços tecnológicos no uso de materiais e processos construtivos, com vistas à qualidade e sustentabilidade da moradia; e • A utilização de instrumentos urbanísticos e de gestão do território para ampliar as oportunidades de promover empreendimentos de habitação social, visando diminuir custos com a aquisição fundiária e imobiliária e promover a adequação e integração das soluções habitacionais a outras ações de desenvolvimento urbano e socioambiental [grifos nossos]” (ibid., p. 123-4).

²⁷¹ Como vimos no primeiro capítulo, a noção de governança presente no EM baseia-se, desde a sua formulação como PL, na busca por um tipo de planejamento suprapartidário e supraterritorial, colocando-se como resolução técnica para o Estado e para o planejamento, abstergida dos conflitos e interesses presentes nas esferas da política e da economia. Porém, uma aproximação do caráter operativo do EM, e mais especificamente na aplicação do PDUI, revela uma hierarquia de decisões, primeiro, cujas orientações do planejamento metropolitano já foram tomadas na esfera federal e, segundo, de acordo com as forças políticas na esfera do executivo estadual, as intervenções são tomadas no interior das estruturas criadas para a gestão metropolitana, no caso da RMSP pela CDRMSP e, no estado de São Paulo, pelas AGEMs. No PDUI da RMSP isso fica evidente na resolução sobre a correta formulação para intervenções metropolitanas que não têm como caráter o “conhecimento dos problemas [da metrópole] e a sua localização”, mas prioriza a “uniformização de conceitos e critérios” sendo as decisões tomadas pela nova estrutura de planejamento e gestão da metrópole, uma vez que os municípios carecem de procedimentos técnicos adequados e apresentam dados com “diferenças metodológicas e temporais, dificultando o planejamento, a coordenação e a execução de uma política metropolitana de integração urbana”.

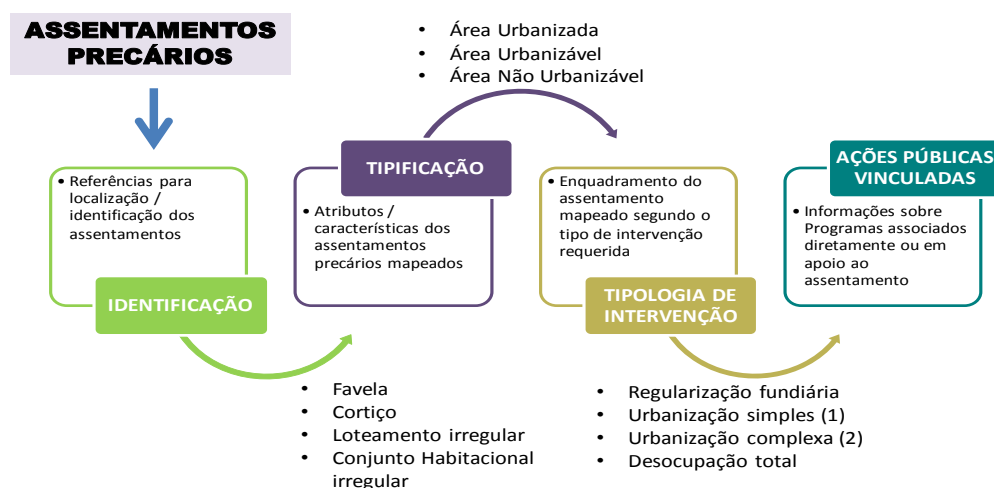
noção de território e na governança interfederativa, ver figuras 9 e 10²⁷².

Figura 9 - Intervenções nos assentamentos precários

Regularização fundiária	Conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam a: <ul style="list-style-type: none"> regularização de assentamentos irregulares titulação de seus ocupantes
Urbanização Tipo 1	Ações de urbanização que se aplicam à assentamentos relativamente ordenados: <ul style="list-style-type: none"> dotação de infraestrutura é simples percentual de reassentamento é de até 15% do total de domicílios não apresentam situação de risco e necessidade de desocupação de APP não necessitem de obras complementares de infraestrutura e/ou mobilidade urbana (viaduto, ponte, alça viária, estação de tratamento de esgoto, poço artesiano, etc.).
Urbanização Tipo 2	Ações de urbanização que se caracterizam por alto investimento: <ul style="list-style-type: none"> de implantação de infraestrutura e de recuperação ambiental de saneamento das situações de risco Alto índice de reassentamento / remanejamento de famílias.
Desocupação total da área	Ação pública destinada ao atendimento habitacional de famílias provenientes de assentamento precário: <ul style="list-style-type: none"> classificado como não urbanizável na tipologia de assentamento Com previsão de implantação de obras públicas de estruturação urbana.

Fonte: EMPLASA et al., abril de 2019, p. 128.

Figura 10 - Tipificação de assentamentos precários



Fonte: EMPLASA et al., abril de 2019, p. 127.

Ou, como registrado no PDUI, as intervenções em assentamentos precários visam a sua

²⁷² Os atributos do território igualmente passam pela leitura jurídico-administrativa baseadas nos documentos oficiais dos órgãos de planejamento. Para definição dos atributos físico-territoriais dos assentamentos precários, considerou-se: “• Aptidão física, estudo elaborado pela EMPLASA e IPT de 1984; • Foto aérea de 2010; • Equipamentos urbanos com função de centralidade, estudo elaborado pela EMPLASA; Levantamento da EMPLASA sobre os Padrões Socioespaciais (PSE) da Macrometrópole de 2016; Zonas da Pesquisa Origem Destino do Metrô de 2007” (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 87). O mesmo procedimento foi utilizado para a caracterização da localização e da regulamentação, sendo o segundo aquele cuja expressão direta dos atributos do território coincidem com a atuação do Estado, do ponto de vista do planejamento. Os atributos de localização foram definidos conforme posição, acessibilidade e “abrangência espacial do mercado atendido pelas atividades ali situadas” (ibid., p. 76), sendo a acessibilidade idêntica a área de influência da “distribuição espacial e [d]a hierarquia de centralidades de uma região economicamente desenvolvida, onde as atividades estão corretamente localizadas em relação aos seus respectivos mercados” (ibid., p. 76). A base de dados sobre as informações dos atributos estruturou-se pelos: “• Eixos estruturais de transporte público existentes e planejamentos pela Secretaria de Transportes Metropolitanos e pelas Prefeituras dos municípios da RMSP; [e] • Eixos viários de atribuição regional e metropolitana” (ibid., p. 87).

superação [que] passa pela integração urbana e inclusão socioespacial dos assentamentos precários, e como consequência incorpora importante parcela da população que vive em situações de risco, insalubridade e insegurança relacionadas à precariedade das condições de moradia. As intervenções nesses territórios devem necessariamente compreender medidas para regularização fundiária dos assentamentos, melhorias habitacionais e adequação urbanística, incluindo a implantação de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos /.../ [Para tanto, deve-se] levar em conta o impacto no território, procurando a articulação da política habitacional com as políticas setoriais para a implantação ou renovação das infraestruturas – especialmente acessibilidade, mobilidade e saneamento – além das interfaces com os problemas socioambientais que a ocupação dos espaços protegidos acarreta (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 123).

Contudo, essas medidas foram estruturadas a partir da

necessidade de equacionamento de expressivos passivos habitacionais, urbanos e socioambientais com soluções que devem considerar desde as condições de valorização imobiliária com elevados preços da terra até as restrições urbanas, geotécnicas e ambientais, além das dificuldades de licenciamento e regularização de empreendimentos (ibid., p. 123).

Ordenado pelos critérios acima descritos, os assentamentos precários (favela, cortiços, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais irregulares, etc.) e áreas de risco (ambiental e social) são identificados e tipificados segundo, respectivamente, a localização referente as centralidades mais próximas (tempo e distância), os efeitos sobre a seu desempenho e os riscos que essas áreas representam para o desenvolvimento, as características e os atributos da área (urbanizada, urbanizável ou não urbanizável) que as enquadram na tipologia de intervenções e custo/risco de investimentos por parte do poder público, caracterizando os passivos habitacionais, urbanos e socioambientais. As áreas são seccionadas em regularização fundiária, urbanização simples (1), urbanização complexa (2) e, em caso último caso, desocupação total. Em linhas gerais, conforme a “correta formulação de ações” (sic!) e as intervenções que não interfiram nas “condições de valorização imobiliária”, a identificação, tipificação e tipologia no interior do “sistema de gestão do território” são estabelecidas as diretrizes dos limites e formas de intervenção e oferta de FPICs nas áreas de assentamentos precário com prioridade nas “ações públicas vinculadas” que delimitam “programas associados diretamente ou em apoio ao assentamento”, dentro de uma perspectiva de contenção da ocupação de áreas verdes, principalmente para não comprometer a oferta de ativos ambientais e serviços ecossistêmicos, de unidade de custo mensurável e, sob rígidos critérios, do futuro padrão de financiamento que sustente economicamente tais ações²⁷³.

²⁷³ Segundo PDUI, as diretrizes para intervenção nos assentamentos precários e áreas de risco são: “1. Redirecionar a ocupação do território metropolitano, promovendo HIS em áreas dotadas de infraestrutura, considerando a necessidade de moradia próxima ao emprego e às estruturas públicas da metrópole; 2. Articular e fortalecer políticas públicas que melhorem as condições de vida e de convivência na metrópole, tendo em vista o enfrentamento da precariedade urbana e habitacional, considerando os princípios orientadores da política habitacional do Estado de São Paulo; 3. Diminuir a ocupação das áreas com riscos geológico-geotécnicos, de inundações e solos contaminados, inclusive priorizando os territórios de mananciais, acompanhada da prevenção ao surgimento de novas situações de vulnerabilidade e de uma política de reassentamento

Apesar do discurso de mensurar problemas, promover diagnósticos e redistribuir as FPICs com a realização de ações integradas de habitação, transporte, saneamento, meio ambiente e outros tantos serviços públicos tidos como mitigadores da desigualdade espacial e social, da harmonia entre os interesses do Estado, da sociedade civil e do mercado com simetria de forças na tomada de decisões na construção de infraestrutura comum e oferta de serviços a todos os municípios da RMSP (sic!), vigora, em última instância, critérios rigorosos de intervenções setoriais, sobretudo na oferta de habitação e saneamento nos assentamentos precários, sendo apenas amortecedores da dinâmica de reprodução segregadora da metrópole, das convergências contraditórias entre as forças econômicas centrífugas que empurram a população que vive da venda de sua força de trabalho e que corresponde ao proletariado com faixas de baixa renda para as periferias em oposição às tendências centrípetas de atração de investimento, infraestrutura e sede do grande capital nacional e transnacional nas centralidades. Lembrando que esse processo não é excludente e, tampouco, expressa uma oposição mecânica entre periferia e centralidade, mas resulta da unidade contraditória que conforma a metrópole e de forças objetivas e territorializadas da propriedade privada dos meios essenciais de produção e reprodução social, bem como da divisão territorial do trabalho que segmenta e realoca classes sociais, atividades econômicas, eixos e sede de instituições, etc.

A revelia do estranhamento presente na formulação do PDUI, como relatado por *Delta* e indicado nos critérios às áreas de intervenção na RMSP, a base teórico-metodológica alinhada a ideologia da governança metropolitana evidencia, em síntese, o compromisso com a manutenção, promoção e produção de “interconexões necessárias à sustentação do mercado unificado” e com hierarquia das estratégias que, em primeiro lugar e como já vimos nas diretrizes do PDUI expostas no item anterior, objetiva manter as centralidades já existentes e “estimular a formação ou a consolidação de novas centralidades com influência regional” priorizando o uso de todos os instrumentos urbanísticos existentes, principalmente as OUCs, e de caráter interfederativo com a sobreposição das legislações municipais, estadual e federal para que ocorra o deslocamento de investimentos públicos para a criação compartilhada de fundos (da administração pública e da iniciativa privada) ligados à produção de infraestrutura

habitacional; 4. Promover o planejamento integrado, interfederativo e intersetorial das intervenções habitacionais de caráter metropolitano, considerando as necessidades habitacionais como uma questão a ser sanada pelas entidades federativas metropolitanas; 5. Promover a aplicação dos instrumentos relacionados ao cumprimento da função social da propriedade, estabelecidos pelos Estatutos da Cidade e da Metrópole, em articulação com a política habitacional das três esferas federativas; 6. Priorizar projetos de desenvolvimento sustentável e recuperação ambiental e urbana em escala metropolitana, contemplando o provimento de infraestrutura básica e serviços urbanos, promovendo projetos de construção sustentável e ações de regularização fundiária de interesse habitacional, observadas as diretrizes de proteção ambiental; 7. Desenvolver suporte regional a sistemas de informações habitacionais e regionais, em plataformas georreferenciadas, capazes de integrar, de forma padronizada, dados dispersos e contribuir para a articulação e priorização das ações” (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 122).

que requalifique áreas em “novas centralidades com influência regional em áreas carentes e densamente ocupadas com uso predominantemente residencial” com o propósito de “equilibrar a distribuição das atividades econômicas, serviços sociais e empregos no território” para então, em segundo plano, mas ainda sob a perspectiva do mercado unificado da metrópole, combater os efeitos da segregação urbana, quando esses forem inibidores do desenvolvimento, e preservar, proteger e converter áreas ainda não urbanizadas em ativos ambientais²⁷⁴.

Nas resoluções do PDUI, “este plano demarca quatro Centralidades Municipais ou Sub-regionais que têm potencial para serem Centralidades Regionais” (EMPLASA, et al., abril de 2019, p. 87). Essas áreas, denominadas como *centralidade a potencializar*, “devem ser objeto de incentivos e investimentos que ampliem sua acessibilidade e a oferta dos demais serviços urbanos ao longo do tempo de implementação deste PDUI” (ibid., p. 87), sobretudo aqueles ligados as “possibilidades de deslocamentos propiciadas pelos eixos de transporte públicos, existentes ou previstos, definidos pela Secretaria Estadual de Transportes Metropolitanos” (ibid., p. 87), conformando eixos ou frentes de “requalificação” urbana na

denominada Área de Expansão e Investimentos, que mostra a direção em que deve ocorrer seu crescimento a fim de atender aos objetivos pretendidos. Futuramente, o efetivo desenvolvimento destas /.../ centralidades, deverá prover de empregos, atividades econômicas e serviços sociais aquelas grandes parcelas do território metropolitano densamente ocupadas, atualmente desprovidas ou distantes de centralidades regionais ou metropolitanas (ibid., p. 87).

Com a prerrogativa de conter a urbanização e prioridade na requalificação adensada para evitar impactos ambientais e ocupação de áreas verdes foram identificadas “quatro Centralidades à Potencializar [que] estão restritas às Macrozonas de Consolidação da Urbanização e a de Diversificação de Adensamento, definidas no Ordenamento Territorial deste PDUI” (ibid., p. 87) e, igualmente, em “áreas residenciais, identificadas no mapeamento /.../ deste plano” (ibid., p. 87), sendo esses eixos

locais onde já existe uma ocupação densa e que são destinos das viagens por motivo de trabalho ou estudo. Os locais com este perfil, e que estão próximos de um eixo de transporte, foram inseridos na área das Centralidades a Potencializar /.../ foi possível excluir alguns locais não adequados à urbanização, por possuírem restrições legais, físicas ou ambientais. A área definida ainda foi sobreposta a um levantamento aerofotogramétrico, para a confirmação de um território final (ibid., p. 88).

Entre restrições e adensamentos da urbanização propostas no plano, as *centralidades a potencializar* realocam os eixos de intervenção urbana no interior da RMSP, identificando a

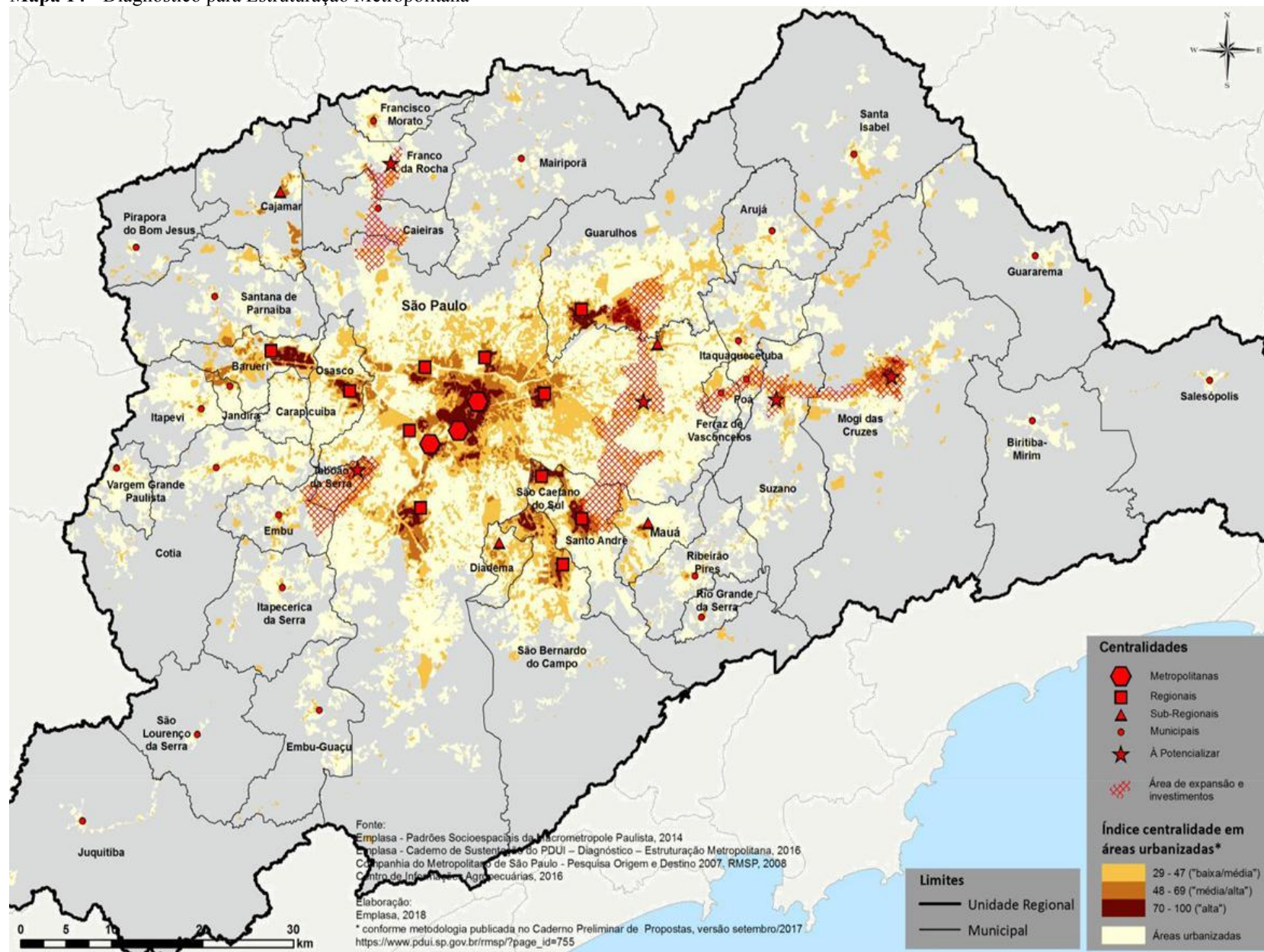
²⁷⁴ Como indicado no capítulo anterior, a governança metropolitana apresenta um duplo alcance de reestruturações, a saber: 1. político-institucionais e 2. urbana, o que confere certa simbiose entre a análise da metrópole a perspectiva do planejamento e a ideologia implementados. Assim, o “Ordenamento Territorial da Governança Metropolitana”, ver figura 6, já indica a hierarquia de prioridades das intervenções metropolitanas e das FPICs, sendo elas, respectiva e estrategicamente, ordenadas em: 1. redes de centralidades, 2. sistema de transporte, mobilidade e logística, 3. sistema de áreas verdes e áreas protegidas, 4. enfrentamento da precariedade urbana e habitação, e 5. gestão de riscos.

futura saturação das centralidades existentes e, dada a infraestrutura herdada e necessária para a eficiência econômica do espaço, delimitando áreas para a atuação conjunta entre Estado e capital como linhas de continuidade das “frentes de desenvolvimento” nos arredores dos eixos viários e de transportes de alta e média capacidade de caráter metropolitanos, sobretudo do eixo rodoviário e no entorno do Rodoanel, ver mapas 14, 15 e 16²⁷⁵. O caráter interfederativo das intervenções tende a desobstruir barreiras políticas, jurídicas e institucionais e amplifica, em termos escalares, as determinações hegemônicas da economia vigente, principalmente nos limites das administrações locais e tendo o município e o centro expandido de São Paulo como principal eixo de irradiação, enquanto promove estratégias políticas com descompasso em relação a dinâmica econômica, mas que potencializam um novo ciclo de explosão/implosão urbana, pois o território de atuação do EM e, respectivamente, do PDUI abrange toda a metrópole e, como anunciado no plano para a RMSP, passa a orientar de “modo suprapartidário, supraterritorial e suprapatrimonialista” as políticas setoriais das 39 prefeituras da RMSP.

Do mesmo modo, as *centralidades a potencializar* e seus eixos são classificadas como “Áreas de Expansão de Investimentos” e extrapolam medidas pontuais, tendo uma escala ampliada dos instrumentos urbanísticos e inserção da infraestrutura como FPICs com prioridade na eficiência econômica do espaço e, dadas as estratégias de integração da rede de centralidades, requalificação e delimitação de frentes de intervenção urbana a partir das “linhas de transporte de alta e média capacidade e os eixos viários” (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 93), com destaque para os eixos rodoviários e, predominantemente, o transporte de mercadorias. Como estratégia de reprodução do espaço e intensa alteração da morfologia urbana e social com a reorganização e seleção estratificada e seletiva de ocupação da área, alteração da paisagem e do uso do solo, cada uma das quatro centralidades herda a estrutura existente, sendo a prioridade do arranjo político interfederativo que delimite, sob os auspícios da responsabilidade fiscal e custos de cada eixo à requalificação urbana, promova certo tipo de desenvolvimento e, *a priori*, não estabeleça critérios à universalização de serviços básicos à população e o acesso dessa às infraestruturas mais “modernas”.

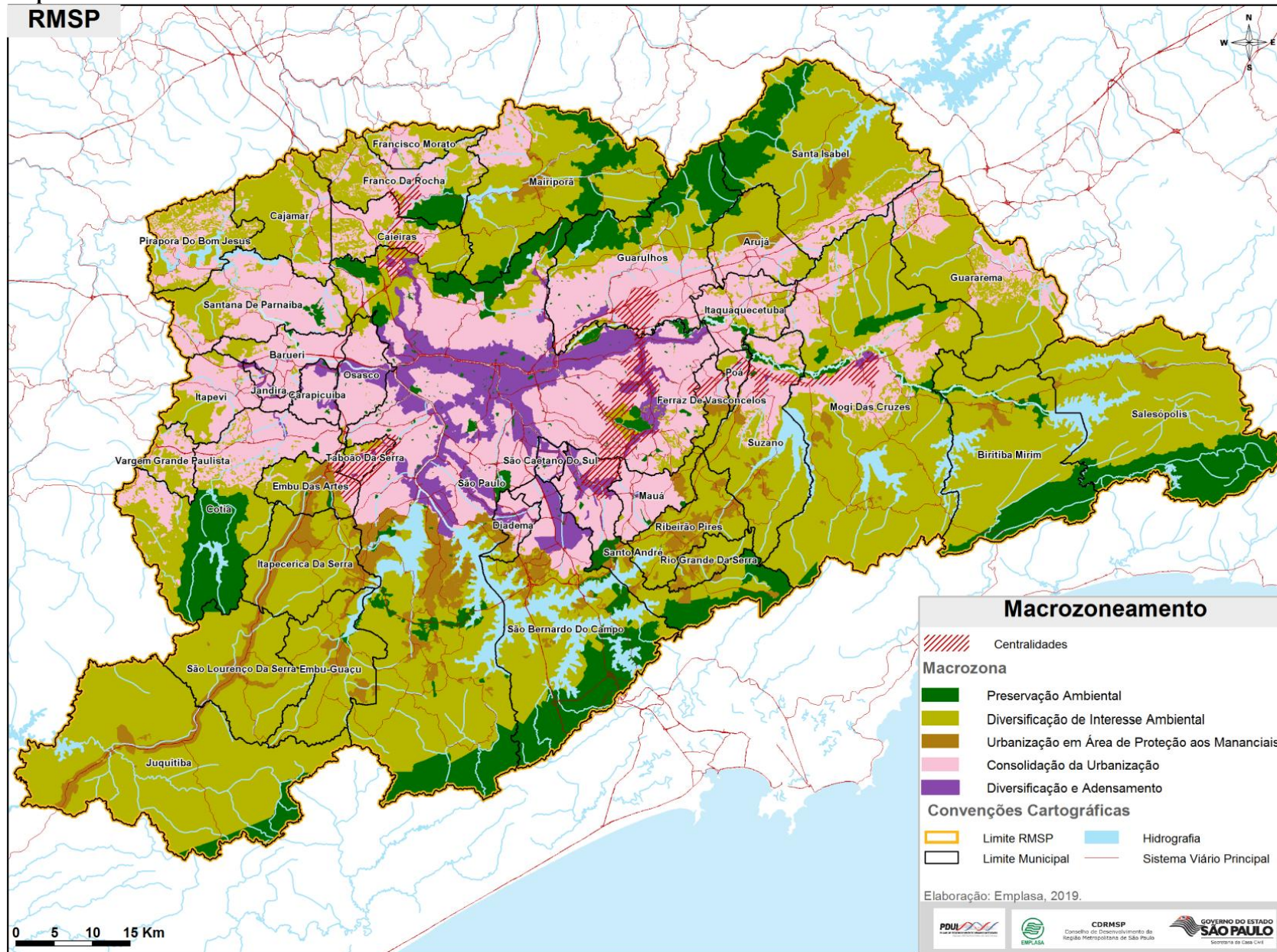
²⁷⁵ Segundo Damiani (2010), desde os anos 2000, com o anúncio das obras do Rodoanel e as estratégias da Secretaria de Transporte Metropolitanos (STM) do estado de São Paulo de priorização de obras de acordo com retorno econômico para grandes conglomerados do capital nacional e internacional, foi criada uma nova frente de investimentos imobiliários em centralidades na periferia com adensamento populacional das classes sociais de menor renda. Por isso, naquele momento, as obras do Rodoanel abriram frentes de “reorganização potencial dos usos dos espaços, a partir da produção desta obra viária de interligação de todas as regiões da metrópole, num grande anel, nos limites da mesma. /.../ Diretamente, aparece como administração das condições de trânsito, propondo melhorias a partir de uma interligação externa às zonas mais povoadas e centrais da metrópole, que substitua as ligações viárias internas” (DAMIANI, 2010, p. 41), porém, sem interligação de vias de transporte de pessoas de alta capacidade, como por exemplo, o trem e o metrô, tal estratégia tornou o espaço um “bem financeiro, imerso no movimento do capital como uma corrente de valor, que envolve toda ordem de especulações com a terra” (ibid., 41). Podemos dizer que o PDUI potencializa tal tendência, e lhe atribui maior profundidade em termos da mobilização do espaço como ativo econômico, capital e mercadoria, induzidas pelas formas de intervenção do próprio Estado.

Mapa 14 - Diagnóstico para Estruturação Metropolitana



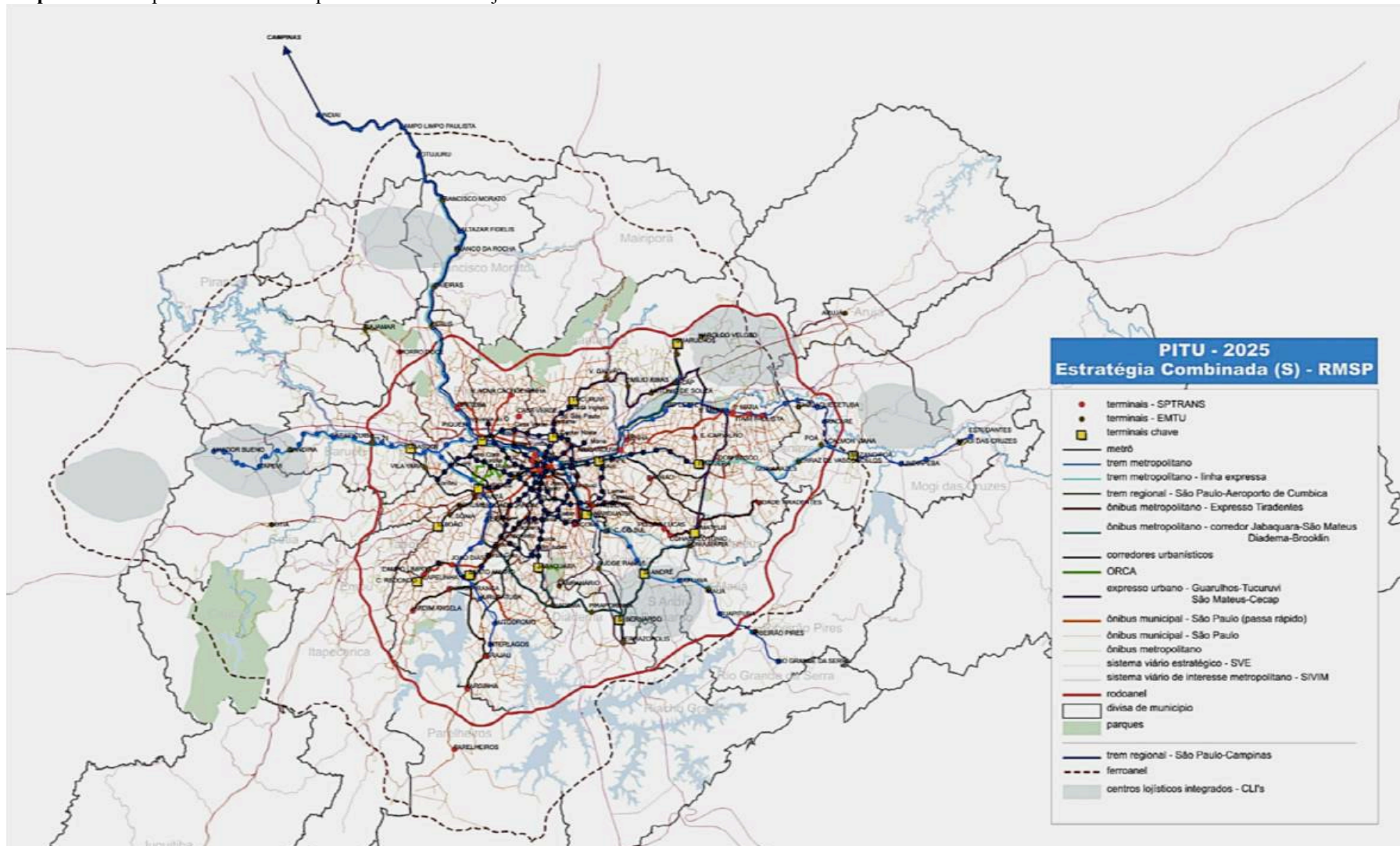
Fonte: EMLASA et al., abril de 2019, p. 113.

Mapa 15 - Macrozoneamento do Ordenamento Territorial



Fonte: EMPLASA, et al., abril de 2019, p. 115.

Mapa 16 - Principais Eixos de Transporte Coletivos e Projetos Associados na RMSP*



Fonte: GOVESP e STM, dez. de 2006, p. 16.

* Segundo PDUI, a FPIC do sistema de transporte, mobilidade e logística, baseou-se nos planos metropolitanos de transportes promovido pelos órgãos existentes, entre eles o Plano Integrado de Transporte Urbanos (PITU) e o Sistema Viário de Interesse Metropolitano (SIVIM), ambos da STM. O mapa acima é a primeira síntese de trabalhos integrados da STM que, em 2006 e na ausência de um órgão de planejamento metropolitano intersetorial, utilizou os instrumentos urbanísticos vigentes no EC para a delimitação dos planos de transportes, nestes projetos já se vislumbrava uma governança metropolitana. Cabe lembrar que, desde os anos 1990, com o programa de descentralização da rede sobre trilhos e a desintegração da CBTU, o GOVESP e sua STM fez inúmeras parcerias com o BM para a atualização da rede de transportes e a promoção de arranjos políticos visando a governança metropolitana, para tanto ver: Cardoso, 2017, GOVESP e STM, dez. de 2006 e GOVESP, STM e BM, 2012.

Dados os pressupostos acima e na concepção do espaço da metrópole baseados na teoria dos lugares centrais adaptada a ideologia e a dimensão política da governança e do sistema de planejamento e gestão metropolitana, foram definidas as quatro *centralidades a potencializar* e seus eixos como medidas prioritárias do PDUI, sendo essas: Sudoeste ou Taboão da Serra; Norte ou Franco da Rocha; Leste 1 ou Itaquera 1; e Leste 2 ou Itaquera 2.

A *centralidade a potencializar* a sudoeste ou Taboão da Serra, como continuidade e prolongamento de intervenções e investimentos concentrados no quadrante sudoeste do município de São Paulo – formado pelas avenidas Berrini, Nova Faria Lima e Marginal Pinheiros e resultado das OUCs Águas Espriadas e Faria Lima – ²⁷⁶, passou a ser composta por “parte da Zona Sul do município de São Paulo e parte do território pertencente aos municípios de Taboão da Serra e Embu das Artes, ambos na Sub-região Sudoeste da Região Metropolitana” (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 93) com direção dos investimentos na centralidade municipal de Embu das Artes e, dado o potencial impacto dos investimentos neste eixo reconhecido no plano, “com restrições na delimitação nos Taboão da Serra e Embu das Artes, por motivos ambientais /.../ [sendo] excluído o perímetro da Área de Proteção e Recuperação de Mananciais (APRM) Guarapiranga” (ibid., p. 93)²⁷⁷. A *centralidade a potencializar* Norte ou Franco da Rocha compreende o “extremo norte da Capital e a área central do município de Caieiras, que está situada na Sub-região Norte da Região Metropolitana” (ibid., p. 99), sendo o delimitador principal desta frente de intervenções “a linha ferroviária da CPTM” (ibid., p. 99) e “as restrições decorrentes das áreas de preservação relativas à Serra da Cantareira e da APRM Alto Juquery” (ibid., p. 99)²⁷⁸.

Porém, as *centralidades a potencializar* com maior abrangência territorial direcionam-

²⁷⁶ Como constatou Santos (2015), na última década, além da concentração de investimentos no quadrante sudoeste do município de São Paulo e centro nevrálgico das atividades econômicas da metrópole, os representantes do capital do setor imobiliários e financeiro estão atentos e fazem pressão nos diferentes níveis do Estado, sobretudo nos governos estadual e municipais, para a ampliação do eixo no sentido de produção de infraestrutura como já ocorre com a “duplicação da Chucui Zaidan, a extensão do metrô e a construção da nova ponte do Morumbi” (SANTOS, 2015, p. 286). A *centralidade a potencializar* Sudoeste ou Taboão da Serra acompanha tal tendência em termos territoriais e políticos ao arranjar os planos conforme os pressupostos da governança interfederativa e metropolitana para além do município de São Paulo, mas a ele subordinado, como destacado no PDUI.

²⁷⁷ Os limites das *centralidades a potencializar* foram definidos pelas linhas de transporte de média e alta capacidade e, respectivamente, pelos eixos viários e as linhas de acesso rodoviário e sobre trilhos (trens e metrô). No caso da centralidade Sudoeste ou Taboão da Serra, os eixos viários são: a Rodovia Régis Bittencourt (SP 230), as Estradas Pirajussara-Valo Velho, Itapecerica-Campo Limpo, de Constantinopla, São José, a Rua Augusta Almeida Batista e as Avenidas Professor Francisco Morato, Pirajussara, Carlos Lacerda e Jorge Amado. Em relação a linhas de média e alta capacidade estão os corredores de ônibus da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU) que interligam Itapecerica-Vila Sônia, Embú-Campo Limpo, os corredores da SPTrans com interligação entre Capão Redondo-Campo Limpo-Vila Sônia, as linhas da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) Barueri-Taboão da Serra e a Linha 4-Amarela, do Cia do Metrô.

²⁷⁸ A estrutura viária da centralidade Norte ou Franco da Rocha foi dividida nos eixos do trecho Norte do Rodoanel, as Rodovias Bandeirantes, Presidente Tancredo de Almeida Neves, Prefeito Luiz Salomão Chama (SP 23), Avenidas Doutor Sílvio de Campos e Comendador Fiorelli Peccicacco, Estrada Velha de Campinas (SP 332) Ruas Professor Carvalho Pinto, Doutor Hamilton Prado e José Francisco Coutinho. Contempla também o corredor Noroeste Perus-Brasilândia, da SPTrans, e as linhas 7-Rubi, da malha ferroviária da CPTM, e 4-Amarela, do Metrô.

se na porção leste da RMSP, em duas frentes que se complementam, estão articuladas, e se estendem a partir de um mesmo centro de irradiação e dão continuidade, para além do município de São Paulo, as intervenções já instituídas no PDE da PMSP (2015) como uma das frentes ou faces da Macroárea de Estruturação Metropolitana (ou Arco do Futuro) e dos investimentos concentrados no Polo Institucional de Itaquera²⁷⁹ que, do ponto de vista das estratégias políticas e dos instrumentos urbanísticos vigente, substituiu a extinta OUC Rio Verde-Jacu (PMSP, 2015 e EMPLASA et al., abril de 2019)²⁸⁰.

O eixo e a *centralidade a potencializar* denominada Leste 1 ou Itaquera 1 que abrange a área administrativa da Prefeitura Regional de Itaquera, na Zona Leste do município de São Paulo, mais as regiões “Sudeste de Guarulhos e Norte dos municípios de Santo André e Mauá” (ibid., p. 105) interligam importantes eixos rodoviários, incluindo saídas do Rodoanel a nordeste e sudeste da RMSP, do mercado imobiliário e unidades produtivas ativas ou moral e socialmente obsoletas em municípios que ainda mantém caráter e volume concentrado de atividades industriais na RMSP, via a conexão entre ABC Paulista e Guarulhos²⁸¹. Ainda tendo Itaquera como centro de irradiação do eixo das Áreas de Expansão de Investimento, encontra-se a *centralidade a potencializar* Leste 2 ou Itaquera 2, com frentes voltadas aos centros dos municípios de Suzano e Mogi das Cruzes, compreendendo toda a extensão “formada por

²⁷⁹ O projeto do Polo Institucional de Itaquera, como destaca Oliveira (2015), foi instituído em 2010 pela ação conjunta entre PMSP e GOVESP com objeto para a atração de investimentos nesta área. As obras de infraestrutura viária, mobilidade, transporte e acesso foram aceleradas com o anúncio pela FIFA da realização da Copa do Mundo no Brasil em 2014. Segundo Oliveira (2015), esse episódio criou um discurso incoerente por parte dos representantes do poder público estadual e municipal, assim, “apesar de o Governo do Estado de São Paulo afirmar que as obras do polo institucional Itaquera são obras já esperadas para a região e não dependeriam da copa do mundo, elas foram incluídas na matriz de responsabilidades para a realização do megaevento” (OLIVEIRA, 2015, p. 142), sendo “implantados com o início da construção do estádio em Itaquera e claramente para atender às demandas do megaevento” (ibid., p. 143). Aliás, de acordo com Freitas (2020), “nesse contexto de reestruturação imobiliária, a valorização do metro quadrado nos arredores do Polo e da área onde seria estabelecido o Parque Linear Rio Verde. Previsto no Plano Diretor de 2002, com base no Programa de Recuperação Ambiental de Cursos d’Água e Fundos de Vales, o parque foi especialmente controverso na época da construção da Arena e do Polo porque seu projeto previa a desapropriação da Favela da Paz, comunidade que há mais de trinta anos habita uma área a 800 metros do estádio e sofre permanentes ameaças de remoção pelo poder público. A concepção de um parque que contivesse espaços de lazer e promovesse a preservação ambiental, combinado com o estádio e as obras viárias, corroborou o processo intenso de valorização e o lançamento de empreendimentos imobiliários na região” (FREITAS, 2020, p. 13).

²⁸⁰ A OUC Rio Verde-Jacu foi instituída pela Lei Municipal 13.872, em 2004, complementando as intervenções urbanas proposta no PDE da PMSP, com a proposta de criação de um centro polarizador de renovação do mercado imobiliário através do uso variado de instrumentos urbanísticos que já previa, também, a criação do Polo Institucional em Itaquera. Como constata Freitas (2020), a OUC Rio Verde-Jacu “foi a primeira operação urbana lançada numa região periférica em São Paulo, o que denota a importância repaginada de Itaquera nos novos planos contemporâneos de produção da metrópole” (FREITAS, 2020, p. 12). Embora, em 2014, o PDE tenha extinguido a OUCs Rio Verde-Jacu, suas estratégias foram renovadas no âmbito das frentes de investimentos da PMSP e, com a aprovação do PDUI, as intervenções de caráter metropolitano nos dois eixos que correspondem as “centralidades a polarizar” nas porções a leste da metrópole.

²⁸¹ A Centralidade Leste 1 ou Itaquera 1 está circunscrita e interliga os eixos viários das Avenidas Monteiro Lobato, Ragueb Chohfi, Radial Leste, Aricanduva, Adélia Chofi, Presidente Artur da Costa e Silva, dos Estados, Professor Luiz Ignácio de Anhaia Mello, Santos Dumont e Jacu Pêssego-Nova Trabalhadores, as Rodovias Presidente Dutra (SP-060), Hélio Smidt (SP-019) e Ayrton Senna e Ruas Doutor Assis Ribeiro e Giovani Batista Pirelli. Englobando também os corredores de ônibus da EMTU formados pelas interconexões Guarulhos-São Paulo, Jacu-Pêssego e ABD e da SPTrans que interliga AE Carvalho-Imperador-Don João Neri, Nova Radial-Guaianazes, Radial Leste-Polo Itaquera, Itaquera, Aricanduva-São Mateus da SPTrans, e as linhas sobre trilhos 10-Turquesa, 11-Coral e Expresso Leste, 12-Safira, 13-Jade, 14-Ônix e Arco Sul da CPTM, e 3-Vermelha, 15-Prata (sistema de monotrilho) e 21-Grafite do Metrô.

parcela dos territórios dos municípios de Ferraz de Vasconcelos, Poá, Itaquaquecetuba, Suzano e Mogi das Cruzes” (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 111), sendo os limites desta centralidade definidos pelos principais eixos viários²⁸² e, na porção ao norte desta área, pelo “perímetro das APRMs Alto Tietê Cabeceiras e Guaió, em função das restrições ambientais” (ibid., p. 111), e, como se encontra no PDUI, devido a potencial alteração da paisagem e da morfologia urbana e social, requalificação e impacto ambiental em virtude das obras de infraestrutura, diversificação de atividades econômicas e adensamento populacional.

Como vimos no capítulo anterior, o caráter interfederativo e metropolitano do PDUI, próprio da prerrogativa da governança, retifica institucional e juridicamente diferentes planos e escalas de Estado priorizando os compromissos assumidos com o desenvolvimento visto pela ótica da produtividade urbana e metropolitana, o mesmo ocorre com noção de *centralidades a potencializar* e, com elas, os eixos que constituem as Áreas de Expansão de Investimentos e as FPICs a serem implantadas. Em linhas gerais, as quatro *centralidades a potencializar* renovam os instrumentos urbanísticos vigentes, como síntese política da governança e ampliam territorialmente os eixos de sua intervenção, bem como estipulam as FPICs a serem mobilizadas para o desenvolvimento desses eixos priorizando aquelas que estimulam a reorganização de atividades e investimentos no território, como um atrativo ou âncora para a requalificação desses eixos de acordo com as características concretas e o tipo de infraestrutura e serviço a ser ofertado pelo Estado ou por híbrida atuação por meio de PPPs e consórcios.

Dado o papel das infraestruturas de transportes na “ordenação das atividades no território, as propostas referentes a essa função pública de interesse comum foram estabelecidas em conjunto com o Grupo de Trabalho de Centralidades” (ibid., p. 117) como prioritárias, renomeando esse segmento responsável pelas Áreas de Expansão de Investimento do PDUI para o “Grupo de Trabalho de Centralidades Ampliado” (ibid., p. 117) que, correspondente a sua função, passou a englobar os planos de transportes das esferas estadual e municipais²⁸³, principalmente da primeira através dos planos da STM²⁸⁴, alinhados à perspectiva de

²⁸² As interconexões predominantes da *centralidade a potencializar* Leste 2 ou Itaquera 2 correspondem aos eixos viários das Avenidas Jânio Quadros, Brasil, Lucas Nogueira Garcez, Francisco Ferreira Lopes, Voluntário Fernando Pinheiro Franco, Marginal Zilda Arns, Washington Luiz, Prefeito Jorge Francisco Correa Allen, Armando de Sales Oliveira, Japão e Prefeito Francisco Ribeiro Nogueira, a Rodovia Henrique Eroles e as Ruas 26 de Março, Prudente de Moraes, Lourenço de Souza Franco, José Bonifácio, Coronel Cardoso de Siqueira (SP- 066) e Deodato Wertheiner (SP 098). As linhas de transportes de alta e média capacidade são formadas pelos corredores de ônibus da Leste e Perimetral Alto Tietê da EMTU e as linhas de trem 11-Coral e 11-Coral-Expresso Leste, ambas administradas pela CPTM.

²⁸³ Segundo o PDUI, no “que se refere à função pública de interesse comum Mobilidade, Transporte e Logística, /.../ contou com contribuições encaminhadas por órgãos e entidades do setor público vinculados à gestão, planejamento, implantação, operação e controle dos diversos sistemas de transporte, pelas prefeituras dos municípios metropolitanos e por entidades da sociedade civil. Tais contribuições foram analisadas, inicialmente, por grupo de trabalho destinado às questões de mobilidade” (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 117) e que, posteriormente, incorporou o Grupo de Trabalho de Centralidades Ampliado.

²⁸⁴ Das secretarias do GOVESP, aquela com atribuições mais concentradas em relação ao planejamento e oferta de infraestrutura de transportes metropolitanos é a STM cuja origem, conforme indica Cardoso (2017), está na virada dos anos

governança e do ordenamento territorial nos diagnósticos de intervenções em função do padrão de financiamento, da sustentabilidade econômica, da eficiência do espaço e, enfim, da hierarquização das FPICs a serem incorporadas ao território como função preponderante de cada área para atração seletiva de investimentos e, com ela, do adensamento populacional.

Em outras palavras, as *centralidades a potencializar* e as Áreas de Expansão de Investimentos, além de mobilizarem uma série de instrumentos urbanísticos para a requalificação ordenada e continuada das operações urbanas e das frentes de reprodução do espaço já urbanizado e com maior potencial de adensamento de capitais, sem restrições jurídico-administrativas entre os municípios, pois está sujeita a governança interfederativa de escala metropolitana, apresentam como lastro das intervenções no território os eixos de transporte existentes e, como priorizado no PDUI, aqueles cujas obras serão direcionadas de acordo com as demandas da expansão dos eixos mais dinâmicos da metrópole, i.e., as centralidades existentes e aqueles a serem potencializadas. Assim, a FPIC de Mobilidade, Transporte e Logística tornou-se a prioridade do PDUI, não por complementar os diferentes serviços públicos e redistribuir a concentrada estrutura de transportes que minimizaria o tempo de deslocamento da população que vive nos entornos das áreas de risco, mas por adequar a

mobilidade de pessoas e mercadorias em todo o território metropolitano, bem como a oferta de acessibilidade compatível com a ordenação da localização das atividades no território, além do aprimoramento do atual sistema de governança interfederativa no setor de transporte e logística, de modo a integrar os planos elaborados nos níveis federal, estadual e municipal, principalmente quanto aos aspectos do desenho das redes e da captação e distribuição dos recursos financeiros, os principais objetivos do PDUI-RMSP, para a função pública de interesse comum Mobilidade, Transporte e Logística, são:

1. estabelecer o planejamento, a implementação, a operação e a manutenção do sistema viário estrutural metropolitano;
2. ampliar a infraestrutura de transporte de passageiros de alta e média capacidade nas macrozonas de Consolidação da Urbanização e de Adensamento e Diversificação, estabelecidas no ordenamento territorial da Região Metropolitana de São Paulo;
3. desenvolver a eficiência socioeconômica e ambiental da logística de cargas;
4. induzir a organização espacial das atividades no território metropolitano;
5. promover a gestão integrada e interfederativa dos Sistemas Metropolitanos Viário, de Transporte de Passageiros e de Logística” (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 117-8).

Em termos políticos e jurídico-administrativos interfederativos, a prioridade desta FPIC

1980 para os 1990, quando foram “concebidos meios de coordenação e projetos de planejamento urbano de ordem metropolitana associados às novas legislações em vigor. Neste contexto que a STM foi criada, em 1991, pela lei estadual nº. 7.450/1991 na gestão de Luiz Antônio Fleury Filho (1990-1994). Desde sua inauguração até os dias atuais, a STM orienta e estrutura o planejamento de transportes enfatizando [a alteração d]o uso do solo urbano e [os ganhos d]o mercado imobiliário. A secretaria é responsável pelas empresas estaduais de transportes metropolitanos (o Metrô, a EMTU e, a partir de 1992, a CPTM) e intervenção direta na RMSP [...] [coordenando ações d]os diferentes níveis de governo. Ademais, a STM também está imbuída de estruturar o espaço da RMSP enquanto a Secretaria dos Transportes (no mesmo nível de governo) é responsável pelas empresas estaduais de transportes: o Departamento de Estradas de Rodagem (DER), o Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo (DAESP), o Departamento Hidroviário (DH), a Dersa Desenvolvimento Rodoviário S.A., a Companhia Docas de São Sebastião e a Agência Reguladora de Transporte do Estado de São Paulo” (CARDOSO, 2017, p. 49).

vem a ser o “aprimoramento do atual sistema de governança interfederativa no setor de transporte e logística”²⁸⁵, e, em termos espaciais e econômicos, redesenhar a “rede de captação de recursos financeiros” de acordo com o pressupostos da seletividade de ocupação urbana à “ordenação da localização de atividades no território” e a redução de custos (fiscais e tributários) para os capitais envolvidos com o sistema de transporte e logística em escala estadual, regional e metropolitana, sem contrapartidas por parte dos capitais beneficiados pela integração logística, infraestrutural e fiscal/tributária oferecida pelo Estado, bem como não se desenha uma proposta de fiscalização e adequação à redução dos preços finais das mercadorias que são produzidas ou circulam nas regiões metropolitanas²⁸⁶.

De modo específico e de acordo com a concepção de equilíbrio na distribuição de centralidades na metrópole e na criação de eixos de requalificação urbana, a FPIC de Mobilidade, Transporte e Logística reafirma, por um lado, a perspectiva da leitura da metrópole como unidade de custo e a subordinação da urbanização aos investimentos privados com vistas à concentração de obras de infraestrutura de transportes de passageiros de média e alta capacidade, tidos como mais modernos, nas macrozonas de diversificação e adensamento, e consolidação urbana. Por outro, a integração de transporte de cargas e vultuosas obras de infraestrutura, tais como Portos Secos, Plataformas Logísticas, Centros de Logística Integrada (CLIs), etc., realocando-as como força produtiva disponível para investimentos nas esferas da produção e circulação de mercadorias, nos limites entre a macrozona de consolidação urbana e nas proximidades das macrozonas de proteção ambiental, diversificação de interesse ambiental e urbanização em área de proteção aos mananciais, ou seja, nas áreas verdes ou de risco que, conforme salientado acima, correspondem a áreas com restrições para ocupação e adensamento populacional, mas não para os investimentos de logística.

Segundo consta no próprio PDUI, o transporte de passageiros seccionado daquele

²⁸⁵ Em termos estratégicos, todo o sistema desarticulado da “gestão da mobilidade” passa a ser ordenado pelas prioridades do PDUI e do SIM. Neste sentido, estariam articulados, em termos estaduais às Políticas Metropolitanas de Sistema Viário e Logística, ao Plano Metropolitano de Mobilidade (Passageiros, Sistema Viários e Logística) e à Gestão Integrada Interfederativa, já na relação entre o GOVESP e as prefeituras municipais da RMSP, à Gestão Compartilhada dos Corredores de ônibus municipais da EMTU com redução de frotas e custos, integração de terminais e modais de transporte, inserção de terminais em pontos de paradas metropolitanos e eliminação de “distorções” entre sistema de transporte municipal e metropolitano. O PDUI igualmente eliminaria a distinção entre o Planejamento de Transporte Regional e o Planejamento Global da RMSP, com objetivo de redução de custos e instituições. Além disso, a partir das articulações acima descritas, o PDUI institui “processo permanente de participação social no planejamento, controle e avaliação das ações referentes aos sistemas viário, de transporte coletivo e de logística, no âmbito da RMSP, criando instâncias e instrumentos de participação social (Conselho Metropolitano Participativo da política de transporte e logística na RMSP; audiências públicas; iniciativas populares de proposta de planos, programas e projetos de transporte e logística; instrumentos de formação da população sobre as políticas de transporte e logística)” (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 122).

²⁸⁶ Entre as prioridades do transporte de cargas está a busca em criar um “mecanismo de racionalização tributária para permitir e estimular a implantação de Plataformas Logísticas no Estado de São Paulo e na RMSP, evitando a bitributação. O diferimento parcial (diferença entre o valor do ICMS das operações de saídas internas e o valor do ICMS das respectivas entradas), irá beneficiar estabelecimentos com atividade de Armazém Geral, Centros de Distribuição e Filiais Atacadistas que utilizarem as Plataformas Logísticas” (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 121).

predominantemente voltado ao deslocamento de cargas, segue a já existente concentração de infraestrutura na região do centro expandido distribuindo futuros trajetos e vias com enfoque na promoção de linhas perimetrais de alta e média capacidade interligando “centralidades, polos e eixos de atividades econômicas de caráter regional, indicados pelo PDUI e [com propósito de] adensar o sistema de transporte no centro expandido da metrópole, configurando uma rede integrada” (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 119) e, assim, ordenar e aumentar a “acessibilidade por transporte coletivo em áreas com alta densidade populacional ou naquelas onde o adensamento será promovido” (ibid., p. 119), principalmente no caso das interligação das linhas existentes aos “aeroportos e demais equipamentos de caráter metropolitano” (ibid., p. 119). Articulação que formaria um sistema de corredores ferroviário, metroviário e de ônibus macrometropolitano (porém, confinado ao centro expandido) com integração física, tecnológica e tarifária, e potencializaria a eventual privatização deste sistema integrado, com vistas na ampliação das “fontes de contribuição ao Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo, incluindo fontes destinadas à rede de transporte público de alta capacidade” (ibid., p. 119) e, no caso da áreas com parca oferta de transportes públicos de alta e média capacidade, como ocorre nos limites das macrozonas de consolidação urbana, proteção ambiental, diversificação de interesse ambiental e urbanização em área de proteção aos mananciais, priorizar a integração do transporte coletivo e alternativo (identificados como modos ativos ou a pé, bicicleta, patins, etc.) ao individual, tudo isso definido segundo os padrões de conforto das prefeituras que encontra-se nos limites das exigências internacionais²⁸⁷.

Em relação aos transportes de carga buscou-se o alinhamento interfederativo e orçamentário para a elaboração de um plano comum e metropolitano de logística com prioridade na “distribuição de produtos, insumos e serviços, de fomento às atividades econômicas e para o abastecimento urbano, contemplando a circulação de cargas pela integração dos diferentes sistemas de transporte: ferroviário, aeroviário, hidroviário e rodoviário” (ibid., p. 120) cuja localização tem como princípio a produção de “centralidades existentes e induzir outras, /.../ [e] impulsionar setores econômicos não explorados; reduzir ineficiências logísticas – ociosidade da ocupação dos veículos, excesso de veículos em circulação etc. – e emissão de poluentes – ” (ibid., p. 120) fora dos circuitos das centralidades regionais e metropolitanas. Tal distribuição ainda requer a integração do sistema ferroviário aos demais modais de transporte, sem compartilhamento entre o transporte de cargas e de passageiros limitando o uso das linhas ferroviárias em trechos vinculados à iniciativa privada,

²⁸⁷ Sobre os limites operacionais de capacidade máxima de transporte ou “lotação” exigida pela STM e, respectivamente, pelas prefeituras municipais da RMSP, ver: Cardoso, 2017.

à implementação do anel ferroviário (Ferroanel) com trajeto igual e definido pelo Rodoanel para facilitar a intermodalidade exclusiva de transportes de cargas com estudos futuros para a construção de um anel hidroviário (Hidroanel Metropolitano) e prerrogativa para a “transposição de rios, interflúvios, ferrovias e rodovias, reduzindo o efeito negativo destas barreiras físicas na acessibilidade do território metropolitano” (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 121). Além da integração dos sistemas de transporte, há ainda propostas de criação de Plataformas Logísticas nos CLIs, Terminais de Transferência de Cargas Metropolitanas, Mini-terminais de Cargas²⁸⁸, Pátios Regionais e Estacionamentos e Acolhimento de Veículos de Cargas nos arredores das rodovias e Portos Secos. Essas infraestruturas foram selecionadas de acordo com “as vocações territoriais que ajudem a diminuir as desigualdades regionais e promovam o desenvolvimento econômico e social, conforme a legislação vigente” (ibid., p. 120), ver mapa 14. Ou seja, a interconexão das malha viária estimularia o desenvolvimento dos centros, mas a infraestrutura logística e intermodal de transporte de cargas é estabelecida nas periferias do tecido metropolitano dada a “vocação territorial” das últimas, relativamente distantes das centralidades e com critérios metropolitanos de regulamentação do transporte à “carga e descarga de mercadorias na malha urbana da RMSP, definindo eixos prioritários de circulação nos diferentes municípios, além de compatibilizar horários de restrição à circulação, estacionamento e tipologias de veículos de carga permitidas” (ibid., p. 121).

O propósito dessas intervenções vem a ser o “ordenamento do território metropolitano, promovendo a urbanização inclusiva e o aumento da complementaridade econômica entre os municípios e sub-regiões, dinâmicas favoráveis ao desenvolvimento sustentável da RMSP” (ibid., p. 121) através do adensamento populacional e da requalificação do “espaço urbano que envolve [igualmente] a rede de corredores de transporte de alta e média capacidade, por meio de incentivos estabelecidos nos Planos Diretores Municipais e com a implantação de serviços urbanos de alcance regional” (ibid., p. 121), ampliando no interior das áreas de urbanização adensada a implementação de equipamentos de transporte, principalmente em “terrenos públicos localizados ao longo da rede do sistema viário e de transporte existente e nos eixos de projetos ligados à mobilidade municipal, metropolitana e estadual” (ibid., p. 121) como lastro objetivo de realização dos instrumentos urbanísticos presentes nos “Planos Diretores e nos

²⁸⁸ Ao Estado também cabe a prerrogativa de estimular a requalificação do uso do solo através alteração de funções econômicas em edificações socialmente obsoletas, revertendo-as em ativos, i.e., capital e mercadoria. Assim, os mini-terminais de cargas, conforme definição do PDUI, terão “área construída de 1.500 m² a 2.000 m², localizados próximos a centros de comércio, utilizando imóveis degradados, terrenos vazios ou galpões, em vias compatíveis com a circulação de caminhões e conforme as leis municipais de zoneamento. Esses mini-terminais irão operar 24 horas, abastecidos por grandes caminhões fora dos horários de saturação do trânsito, para atender o comércio varejista de menor porte com veículos menores e mais ágeis, no horário comercial” (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 120).

Planos de Mobilidade dos municípios metropolitanos” (ibid., p. 121) pautado no discurso de desestímulo do adensamento e ocupação em áreas de proteção ambiental pela alteração e complementação das linhas existentes, sem medidas de contenção do mercado imobiliário nas áreas mais valorizadas do centro expandido que conformam a macrozona de adensamento e diversificação e formas de mitigar o desenvolvimento desigual do deslocamento de investimentos em centralidades que amplificam as forças centrípetas do capital e centrífugas de ocupação das frações mais pauperizadas do proletariado urbano. Em outras palavras, reafirma-se, na fantasmagoria do equilíbrio e da distribuição equitativa de centralidades, a efetiva reprodução da metrópole e das suas dinâmicas fundamentadas nas relações políticas e econômicas dominantes.

III.

As estratégias acima descritas do PDUI fundamentadas nos instrumentos urbanísticos do EM, na legislação da qual esse “marco legal” engloba e de sua noção de território, reproduzem a desigualdade socioespacial e a oposição centro e periferia. No contexto específico de institucionalização do EM, a partir das condições existentes da metrópole, cabe destacar que essa estratégia também desobstruiu escalar e politicamente as amarras para a ampliação da desigualdade e da segregação, pois segmentam as intervenções conforme a dinâmica da acumulação e reprodução ampliada do capital no urbano, da força da propriedade privada dos meios essenciais de produção e dos interesses de classe. Tais estratégia revelam a imposição do economicamente mais forte em espaços urbanos previamente constituídos e prenes de valor para serem reabsorvidos no mercado, a diversificação do uso dos instrumentos urbanísticos para além dos limites da esfera municipal devido os arranjos interfederativos institucionalizados pelos EM e PDUI, e, dadas as prerrogativas e os pressupostos das vantagens de localização, funções predominantes e vocações regionais, a fragmentação e naturalização das FPICs conforme a dimensão das unidades de custo e padrão de financiamento.

Por outro ângulo, respectivamente, no EM e no PDUI da RMSP, a recolocação de padrões sociais e espaciais de reprodução da metrópole com características específicas e/ou “novas”. Em primeiro lugar, como vimos acima, a novidade está na escala regional de articulação política e jurídica dos instrumentos urbanísticos que, como parte da institucionalização da governança interfederativa, reorienta as intervenções das esferas/níveis estadual e municipais em território especificamente delimitado como metropolitano.

Em segundo, ao priorizar as centralidades como continuidade dos fatores determinantes da acumulação do capital traduzida como desenvolvimento, o PDUI assume o compromisso ideológico com a reposição dos componentes da reprodução do espaço da metrópole e as

tendências gerais das quais essas se constituem no país. Conforme identificou Carlos (dez. 2020), ao tratar da reprodução das metrópoles a partir da realidade brasileira contemporânea e da efetiva realização dos instrumentos urbanísticos, a priorização das centralidades urbanas conformou, igualmente, a produção da periferia que, contraditoriamente, reproduz “imensas áreas ocupadas por autoconstrução, onde favelas e ‘ocupações’ mostram dramaticamente a existência da propriedade privada do solo urbano como condição e pressuposto da construção da moradia” (CARLOS, dez. 2020, p. 417).

Embora com critérios de classificação que tentam minimizar tais contradições, o PDUI ao segmentar as FPICs e conferir ao macrozoneamento a prioridade da eficiência econômica do espaço e dos padrões de investimentos para a oferta de infraestrutura e serviços, conduz com a renovação ampliada da centralização geográfica do capital e, em contrapartida, da produção da periferia, mas ao invés de segregar a população de baixa renda que forma o denso e complexo corpo do proletariado urbano para os entornos da metrópole, o faz em seus interstícios selecionando áreas conforme as “vocações territoriais” e sociais estratificadas por classe e segmentos de renda, i.e., no tecido urbano externo à macrozona de diversificação e adensamento e que, em última instância, localiza-se fora e entre as centralidades.

A reprodução de centralidades como nódulos de realização de inúmeros capitais, principalmente dos setores da construção civil (via mercados financeiro e imobiliário) e pesada (envolvendo oligopólios da produção de infraestrutura), exigiu estratégias combinadas com o Estado e, até a institucionalização do EM, preponderantemente associada aos níveis municipal e federal. O caso de São Paulo é exemplar, conforme percebeu Santos (2015), ao longo dos anos 1990 e 2000, periódica e renovadamente, as incorporadoras imobiliárias buscaram novas frentes de valorização no interior do tecido urbano, principalmente nos momentos de estagnação do mercado destes segmentos com pressão sobre o município para a promoção de “extensão do eixo de realização de novas operações urbanas, mas, ao mesmo tempo, /.../ [sobre] pressão da parte já instalada, /.../ fixou os seus capitais em empreendimentos localizados nas recentes mas já saturadas áreas de dinamismo imobiliário” (SANTOS, 2015, p. 225).

Houve renovação de investimentos públicos em centralidades existentes e o deslocamento de estratégias para a promoção de centralidades urbanas situadas nos limites município de São Paulo. A partir dos anos 2000, com a institucionalização em escala federal do EC, ficou evidente a direção dos investimentos irradiando da Vila Olímpia, como centralidade pré-existente, para as Avenidas Berrini e Nova Faria Lima e estruturando todo o quadrante sudoeste da metrópole, identificadas no PDUI como centralidades metropolitanas, com mobilização de recursos por parte do Estado para atender, simultaneamente, a “extensão

do eixo imobiliário e de serviços, a exemplo do que já havia sido experimentado, /.../ [o que contribuiu para a] realização de capital de diversos outros segmentos e mesmo de sub-ramos do imobiliário” (ibid., p. 225) através de ações e intervenções combinadas para a “realização dos investimentos já feitos e na abertura de novas oportunidades na mesma região, ao mesmo tempo em que se utiliza a infraestrutura criada e a valorização de uma centralidade já consolidada” (ibid., p. 226) determinando as decisões políticas de atuação do Estado.

O efeito deste processo é extremamente violento no que diz respeito a relação entre mercado imobiliário e a população de segmentos das classes trabalhadoras de baixa renda que vivem nas áreas a serem requalificadas para, enfim, tornarem-se centralidades, uma vez que a produção e a mobilização do espaço envolvendo a cristalização de trabalho em infraestrutura e serviços aufere aos capitais individuais de diversos ramos e setores (produtivo, financeiro e especulativo) vinculados com a intervenção

lucros implicados na produção do bem imóvel e da renda extraída na negociação do uso desses espaços privados (na venda ou no aluguel, que se tornou predominante nos edifícios de alto padrão da região mais dinâmica da cidade), surge também um diferencial de renda apropriada como resultado das transformações pelas quais essas áreas intensamente atingidas pelos processos de requalificação do uso estão passando. O valor do m² na região apresenta um padrão de comportamento diferenciado em relação a toda metrópole /.../ [que] confirma a concentração dos investimentos em uma área específica no interior da cidade, uma centralidade no centro que se reproduz por meio da centralização geográfica do capital” (SANTOS, 2015, p. 207-8)

Apesar do discurso de inibir a “penalização” da população de baixa renda e das restrições de ocupação nas áreas verdes, a perspectiva de desenvolvimento do PDUI escamoteia os efeitos das frentes de valorização do capital e as ações do Estado na alteração da morfologia espacial, social e do uso de solo para requalificação urbana e centralização de investimentos nesses eixos. Em termos objetivos, o PDUI renova qualitativa e escalarmente as OUCs quando prioriza intervenções urbanas de caráter metropolitano nas *centralidades a potencializar* e nas Áreas de Expansão de Investimentos e, na mesma perspectiva, redimensiona as FPICs em segmentos dissociados entre aqueles que possibilitam maiores rendimentos econômicos com a produção do espaço e os inibidores da valorização, seja entre elas ou na diferenciação de suas características por tipos ideais ou adaptados aos elementos concretos da urbanização tendo como finalidade manter os rendimentos do capital nas áreas mais valorizadas. O caso da FPIC Mobilidade, Transporte e Logística evidencia essa dicotomia ao estruturar a oferta de infraestrutura em duas frentes, a primeira, em infraestrutura concentrada, perimetral e “moderna” para a oferta de transporte coletivo de passageiros de alta e média capacidade, principalmente sobre trilhos²⁸⁹, nas centralidades e em seu entorno e, a segunda, o transporte

²⁸⁹ Há uma diferença de segmentação e concentração das linhas de transporte sobre trilho na RMSP. A título de exemplo, em

de cargas desvinculados do de passageiros acompanhado de infraestrutura logística em anéis externos ao centro expandido, mas a ele interligado, pois essas atividades seriam inibidoras da valorização imobiliária imediata, o que cria a ilusão de correção do desequilíbrio regional e de estímulo a vocação territorial, mas mantém intacto o compromisso com a leitura do território como unidade de custo alocando as estruturas inibidoras da valorização e a população de baixa renda (como potencial forças de trabalho disponível) nos limites das *centralidades a potencializar* nas diferentes zonas estabelecidas.

Esses aspectos evidenciam a reprodução ampliada das contradições que fundamentam a segregação da metrópole, mas com áurea de racionalidade e corrigibilidade possível no interior da ordem econômica e política estabelecida e pelas lentes do território e dos fantasmas de equilíbrio entre centralidades, distribuição e adensamento seletivo de atividades econômicas e da população da qual o macrozoneamento é, em última instância, expressão.

Em linhas gerais, como síntese ideológica e política da governança interfederativa e metropolitana preconizada no EM, o PDUI da RMSP alcança a sua efetiva realização como uma contradição política e ideológica em movimento. Por transformar a esfera do planejamento num tecnicismo neoliberal operado de modo fluído por instituições identificadas como de primeira linha existentes ou estruturadas segundo a lógica da governança presente no EM, supostamente neutra e a serviço da sustentabilidade econômica do espaço e da corrigibilidade dos efeitos negativos do mercado, procura objetivar formas homogêneas e integradas de intervenção na metrópole com intuito de combater a fragmentação de debilidades setoriais e espaciais de infraestrutura e serviços. Para tanto, houve reestruturações de duplo alcance em mobilizar e acelerar transformações nas esferas do Estado e do espaço, principalmente no reordenamento político e institucional das escalas da administração pública ligadas à gestão da

2018, a CPTM tinha suas linhas operando em toda a RMSP com extensão de 271km, e as linhas do Metrô operavam em 96km de extensão concentradas nos limites do município de São Paulo desenhando os contornos do centro expandido da metrópole (ISODA e MORI, 2019). É preciso considerar que, embora com tecnologias similares, há diferenças na estruturação dessas linhas em termos históricos, enquanto as linhas de trem herdaram o trajeto das ferrovias instaladas no século XIX, sendo modernizadas como trens suburbanos, sendo hoje denominados metropolitanos, de passageiros ao longo do século XX ao atender, igualmente, o transporte de cargas entre grande centros produtivos e urbanos, sendo alterada em termos de operação e instalações tecnológicas de seus equipamentos de rodagens e carros nos últimos 40 anos com redução de suas atividades e privatização de parte dos trajetos e frota, essas linhas atendem parte significativa da população que vive nas localidades externas ao centro expandido da metrópole, já as linhas do Metrô foram construídas para atender exclusivamente o transporte de passageiros e iniciou suas atividades em 1974, com instalação em áreas de grande adensamento urbano, lenta construção de infraestrutura se comparado com as linhas de outras grandes metrópoles (em 2010, as linhas de metrô de Londres, Berlim, Moscou, Tóquio, Nova York, Cidade do México, Pequim e Xangai operavam com extensão de, respectivamente, 438,9km, 144km, 292km, 286,2km, 480km, 226km e 288km e 420km) oferta de transporte circunscrita ao entorno das estações com maior carregamento nas interconexões com as linhas de trem (ALOUICHE e LABETE, set. 2010 e CARDOSO, 2017). Outro importante aspecto a ser destacado repousa na predominância do traçado perimetral das linhas de trem e metrô da RMSP, impedindo acesso para áreas externas ao centro expandindo, mesmo com a existência de projeto de linhas anelares (hoje em operação estão as linhas 2-Verde e 5-Lilás com trajeto incluso, ou seja, formam semi-anéis), algumas em adiantado avanço de suas obras conforme os projetos de extensão do Metrô, mas todas circunscritas nos limites do município de São Paulo e da macrozona de diversificação e adensamento.

metrópole para desobstruir ideológica, política, jurídica e economicamente as amarradas para produção de um consenso sobre as estratégias de intervenção no espaço em frentes ampliadas de produtividade e rentabilidade do capital, como sinônimo de desenvolvimento.

Inerente ao compromisso ideo-político da governança, a realização do PDUI, por estar amparado na lógica do “sistema de gestão e planejamento do território” elaborada no EM e por reproduzir as tendências gerais das funções determinantes do Estado estruturadas pela divisão social e técnica do trabalho regida pelo capital, secciona e prioriza a oferta de serviços públicos em funções de interesse comuns e em macrozonas com prioridades e critérios pré-estabelecidos cuja realização depende da unidade de custo (tempo e distância), da noção de vocação territorial que abrange frentes inteiras da metrópole, dos arranjos necessários para manter os investimentos nas centralidades existentes e no deslocamentos para novas frentes de valorização e, não menos importante, nos critérios nada flexíveis para o atendimento de serviços e “políticas públicas” para as áreas periféricas com maior concentração do proletariado urbano, principalmente aquele de baixa renda.

Nas contradições acima expostas que se encontram as sínteses fantasmagóricas da ideologia da governança e, com ela, a retórica do “sistema de gestão e planejamento territorial” que se espraia para outros segmentos da reprodução social como concepção de mundo para certa leitura do urbano. Concepção e leitura cujas lentes da suposta racionalidade dos arranjos-jurídico institucionais, da presumida rentabilidade virtuosa das “atividades econômicas” (sic!) e da noção (fetichizada) de *governança* e *governabilidade* das tendências da reprodução da metrópole embora toquem nas consequências da metropolização, negam e escamoteiam as causas e contradições das potenciais crises inerentes à produção do espaço regida pelo capital.

Tal síntese como vimos nas esferas do planejamento com inúmeros estranhamentos por parte de seus operadores revela a internalização em diversas escalas da irracionalidade da busca por controle ou corrigibilidade da reprodução do espaço das metrópoles regidas pelo capital, sendo os problemas urbanos identificados como má gestão ou oposição mecânica e não mediada passível de correção e ajuste, por isso o acento nas centralidades urbanas em oposição e detrimento das periferias, a segmentação ordenada de áreas para desenvolver por cálculos de custo (tempo e distância), padrão financeiro e intervenções seletivas visando a produção de infraestrutura e serviços coletivos nas metrópoles que sejam lucrativos/rentáveis, etc. Essa concepção de urbano realizou ou efetivou a governança na qualidade de ideologia dominante e promoveu, para usar os termos de Arantes (2004), *ajustes* de todos os tipos (*intelectuais, urbanos, políticos, institucionais e estratégicos*) e de cunho neoliberal no curso da luta ideológica da qual o Estado e as metrópoles também fazem parte.

Considerações Finais

/.../ Não pode o homem deslocar-se para uma situação mais perigosa do que quando circunstâncias exteriores provocam uma grande alteração em seu estado, sem que sua maneira de sentir e de pensar estivesse para tanto preparada /.../ Seus pensamentos eram nobres, suas intenções, sinceras e não pareciam condenáveis seus propósitos. Tudo isso ele próprio podia reconhecer com uma certa confiança; só que tivera ocasiões bastantes de perceber que carecia de experiência, daí por que atribuía convictamente um valor excessivo à experiência alheia e aos resultados dela derivados, o que vinha sempre dar em erro (GOETHE, 2009, p. 279-80)²⁹⁰.

/.../ Não há visão de mundo inocente /.../ toda alternativa real da vida é posta pelo desenvolvimento sócio-histórico objetivo, sempre se deve estar ciente de que nenhuma decisão alternativa jamais é tomada sem que a visão de mundo dos envolvidos permaneça influente (LUKÁCS, 2020, p. II).

Pelos meandros da *governança interfederativa e metropolitana*, buscamos neste trabalho apresentar o desenvolvimento desigual de internalização de uma ideologia nos campos do direito, do planejamento e da política, evidenciando o caráter objetivo e social da ideologia para além da noção de falsa consciência. Essa trajetória lançou luz sobre esferas tidas como técnicas e neutras da divisão do trabalho e cujo movimento de suas ações e intervenções na realidade aparentemente ocorrem mediante a uma força desvinculada da sociedade e das posições de classe. A política, o planejamento e os vários componentes que estruturam e fazem parte da dinâmica do Estado, em sua particularidade sociohistórica, precisaram ser entendidos a partir das conexões entre os atos/ações de instituições, agências e grupos e as práticas singulares dos homens, todas elas articuladas à determinadas condições de existência sociais que produzem a história em circunstâncias específicas, à herança da qual esses sujeitos, grupos, agências e instituições se encontram e aos potenciais resultados deste processo ao mobilizarem uma série de cadeias causais no interior da sociedade, incluindo a própria ideologia em sua realização prática, embora, muitas vezes, os resultados postos em marcha sejam completamente distintos dos fins propostos e os sujeitos/indivíduos que colocam em marcha determinada ideologia não se encontrem preparados para entendê-la criticamente²⁹¹.

Ainda sob o mesmo prisma, procuramos evidenciar, a partir do EM e de sua aplicação,

²⁹⁰ O personagem de J. W. V. Goethe (2009), homônimo a sua obra “Os anos de aprendizado de Wilhelm Meister”, reflete sobre os seus caminhos como indivíduo e suas condições de classe, o que o colocou em situação prática de oposição com a classe social da qual pertencia, sobretudo ao tentar se realizar como sujeito integral e voltado às suas habilidades ligadas as artes cênicas, propósito muito diferentes da burguesia comercial alemã, classe que Wilhelm Meister pertencia. Nessa reflexão, percebe-se o arrefecimento do projeto de classe e, a partir do momento em que vive – entre 1770 e 1780 –, as mudanças de rumo histórico no papel alçado à burguesia, até então revolucionária, mas que já apontava caráter reacionário e conservador. Daí a não conciliação ou a reprodução de erros postos pela aplicação das experiências passadas com as práticas do presente.

²⁹¹ De modo muito sucinto, Engels percebeu que as representações do campo do direito e toda a estrutura estatal que o sustenta existem, entre outras tantas determinações, como “produto[s] necessário[s] da infraestrutura social na qual est[ão] baseado[s]” (ENGELS, 1979, p. 46), sendo a existência dessas representações igualmente determinantes. Na mesma direção, mas evitando o debate da relação entre superestrutura e infraestrutura, pois esta, com crítica acertada, foi muitas vezes vulgarizada por um materialismo mecanicista, Lefebvre (2006) em sua obra “A presença e a ausência”, chama a atenção para o poder material das representações nas decisões políticas e suas consequências no âmbito da vida social, reproduzindo-se como aspecto do poder dos interesses objetivos e subjetivos das classes dominantes.

a interação recíproca, heterogênea e não linear entre os campos da reprodução social, por exemplo entre a ideologia, a política e a economia que se sintetizam em diferentes resultados e efeitos objetivos definidos na sociedade.

Cabe nessas notas finais identificar os potenciais desdobramentos da ideologia da *governança interfederativa e metropolitana*, em termos específicos e particulares, na qualidade de expressão política e social da história recente do Brasil contemporâneo. A materialização da ideologia da governança tem efeito na reprodução do espaço urbano e, no caso específico do EM acentuou compromissos objetivos do Estado em gerir, controlar e corrigir, sem romper, com os efeitos com contradições da reprodução das metrópoles em escala nacional potencializando a incorporação de frentes específicas dos espaços metropolitanos na acumulação mundializada do capital.

Desdobramentos ideológicos e fetiche da governança metropolitana

Entre 2015 e meados de 2021, a conjuntura política e econômica nacional e internacional foi deveras alterada pela reorganização dos órgãos decisórios das medidas sobre o urbano na esfera federal. Essas alterações podem, no próximo ciclo político e econômico, potencializar os componentes ideológicos do EM, reforçando o caráter mistificador da *governança* voltada ao urbano.

A aprovação do EM resultou, como vimos ao longo dessa tese, em sucessivas frentes de trabalho no interior de instituições do governo federal e, igualmente, compreendeu um dos últimos projetos neodesenvolvimentistas. Apesar de ser aprovado em governo da esquerda (institucionalizada e liberal), durante o segundo mandato do governo de Dilma Rousseff (PT, 2014 e 2016), a institucionalização do EM ocorreu em momento de relativo arrefecimento político das lutas populares, com poucas conquistas no âmbito da universalização de serviços e produção de infraestrutura de caráter público, com claros limites defensivos do proletariado que não apresentou uma contrapartida e/ou sua inserção nas tomadas de decisão política num projeto para as metrópoles. Institucionalização que se situou no limite e nos parâmetros de uma reforma urbana, tendo como principal ambiente de discussão as salas das instituições financeiras internacionais com forte apelo ao projeto urbano neoliberal com retórica democrática de inclusão social e participação, e papel ativo do BM, do BID, de órgãos técnicos de pesquisa e/ou acadêmicos nacionais (públicos e privados) e ONGs, todos ligados e/ou limitados ao campo do direito urbanístico ou do planejamento urbano territorial.

Nas sombras da moderna ideologia da *governança* e de sua adaptação à realidade brasileira adjetivada de *interfederativa e metropolitana*, o EM previu e ativou a participação de

segmentos e representantes do capital e suas instituições nas tomadas de decisão sobre o planejamento metropolitano junto ao Estado na oferta de serviços e infraestrutura, incluindo formalmente os setores populares como *participantes passivos* e *voluntários do consenso* e do *pacto* metropolitano, a partir da sua concepção legalista da sociedade civil.

Sem as devidas mediações, os rastros ideológicos desaparecem na institucionalização de determinados termos, estratégias e concepções. Neste caso, há o risco de intelectuais, técnicos, militantes e acadêmicos entenderem o EM na qualidade de interesse universal da sociedade, de medida particularmente positiva para todas as classes sociais envolvidas na reprodução do espaço das metrópoles e da evolução do direito urbano como mais uma etapa no desenvolvimento linear da legislação que, respectivamente, parte da Constituição de 1988, passa pelos instrumentos urbanísticos do EC e pela Lei dos Consórcios Públicos, e desagua nas resoluções do EM reforçando o fetiche de que a *governança interfederativa e metropolitana* se tornou a mais moderna, democrática e, do ponto de vista jurídico, neutra e técnica como mecanismo de planejamento. A aceção baseada na “positividade” da *governança*, não mediada, potencializa a negação das diferenças históricas de cada legislação e da luta de classes que configurou a sua existência. A título de exemplo, os artigos da Constituição de 1988 que garantiam a função social da propriedade, arts. 182º, 183º e 186º, decorreram de contexto específico de refluxo político com sucessivas greves iniciadas no final da década de 1970 e com alcance até meados dos anos 1990, com manifestações e pressões de movimentos sociais ligados as reformas urbana e rural; enquanto o EM foi formulado a partir da *boas experiências* ou *práticas* de gestão urbana segundo as lentes das agências internacionais e de instituições e órgãos públicos e privados no Brasil que mimetizaram os termos hegemônicos produzidos por essas mesmas agências (tal como fizeram o IPEA e o Observatório das Metrópoles), tendo como medida política, “técnica” e, podemos dizer, ideológica os ajustes urbanos implementados no Brasil ao longo dos anos 1990 e 2000. As concepções de mundo incorporadas ao novo estatuto foram construídas em relativamente longo intervalo de tempo e nas fronteiras de instituições que dialogavam entre si e no interior das esferas do direito urbanístico, o que, do ponto de vista empírico, solapa qualquer argumentação, ingênua ou oportunista, de que o EM teria incorporado ou institucionalizado as demandas sociais e urbanas colocadas na ordem do dia pelas manifestações iniciadas nas jornadas de junho de 2013.

Outro aspecto a ser levantado, de modo breve, é a manutenção desta legislação após o *impeachment* de Dilma Rousseff. Desde 2016, vivemos um retrocesso político e institucional baseado na emergência de certo tipo de *irracionalismo* proveniente do liberalismo periférico e da abertura de um novo ciclo de contradições cuja verificação e análise dos resultados precisam

de maturação e aproximações de processos ainda em marcha, porém, são perceptíveis os efeitos de pauperização das condições econômicas resultantes de uma sucessão de golpes nas condições de vida e direitos dos trabalhadores em escala nacional e que os governos da esquerda liberal e institucionalizada aprovaram e/ou não vetaram no ciclo político anterior, tais como a lei antiterrorismo, LF nº. 13.260 de 2016, aprovada pela presidente Dilma Rousseff, e as reformas trabalhista e previdenciária que não foram barradas ou vetadas durante as gestões petistas, sendo sancionadas e aprofundadas pelos governos posteriores²⁹².

No período imediatamente posterior ao *impedimento* de Dilma Rousseff, durante o governo de Michel Temer (PMDB –, 2016-2018) – presidente em exercício na ocasião, mas sem ser eleito –, foram realizadas pequenas alterações no EM, sendo sancionadas pela LF nº 13.683 de 19 de junho de 2018²⁹³, como parte dos trabalhos do Ministério das Cidades, no momento sob o comando de Alexandre Baldy de Sant’Anna Braga. As alterações realizadas no EM não interferiram, pelo contrário, acentuaram as resoluções da *governança interfederativa*, sendo o aspecto principal desta complementação aproximar os instrumentos urbanísticos do EM ao da LF nº. 12.587/12 ou lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, sem comprometê-las em sua gênese e estrutura, conferindo aos estados e municípios novas atribuições em relação ao planejamento e oferta dos serviços de transportes de passageiros, com convênios, parcerias e consórcios com a iniciativa privada, num projeto comum e integrado em escala metropolitana com acento a formalização das FPICs. Neste período, os trabalhos de elaboração dos PDUIs são iniciados em inúmeras RMs²⁹⁴, com avançada difusão da temática da governança nas universidades e nos órgãos de planejamento em escala nacional²⁹⁵.

Na gestão de Jair Messias Bolsonaro (Partido Social Liberal – PSL – até dezembro de 2019, desde então sem partido), iniciada em 2019, o impacto sobre o EM ocorreu pela alteração no âmbito ministerial. No dia 1º de janeiro de 2019, os Ministérios das Cidades e da Integração Nacional foram fundidos com o do Desenvolvimento Regional. A fusão foi sancionada pelo Decreto nº. 9.666 de 02 de janeiro de 2019, sendo o primeiro ministro deste órgão “integrado” o sr. Gustavo Henrique Rigodanzo Canuto²⁹⁶. Dado o caráter liberalizante da *governança* presente no EM, nenhuma alteração estrutural foi realizada em seu seio, pelo contrário, apesar desta legislação ter uma retórica de inclusão, participação social e redistribuição de renda, recursos, serviços e infraestrutura, seus compromissos ideológicos e políticos acentuam a

²⁹² Para esse tema ver: Antunes, 2018, Fonseca, abr. de 2020 e Katz, 2016.

²⁹³ Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm, acessado em 20/06/2018.

²⁹⁴ Para evolução da elaboração dos PDUIs nas RMs em todo o país, ver: <http://fnembrasil.org/pdui/>, acessado em 20/06/2020.

²⁹⁵ Ver relatos de Klink (set./dez. 2018).

²⁹⁶ Ver: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57633285, acessado em 02/01/2019.

concentração e centralização de investimentos públicos e privados em polos tidos como mais dinâmicos, eficientes e com maior potencial de valorização de investimentos envolvidos no mercado imobiliário das metrópoles, bem como a penetração do capital privado nas esferas do Estado por intermédio da oferta de serviços e produção de infraestrutura definidas como FPICs.

Isso ocorre num cenário de ampliada e forte ofensiva neoliberal com características autocráticas cujos exemplos não faltam, tais como o corte ou a redução a quase zero de recursos em instituições públicas e programas sociais em virtude da ascensão de forças conservadoras nas altas esferas do Estado, vide a queda dos recursos destinados ao PMCMV (agora intitulado Casa Verde Amarelo), a ascensão política dos militares em cargos de comando de empresas públicas e posições estratégicas no executivo federal, a contenção de subsídios à oferta de bolsas às universidades públicas (com destaque para a pauperização induzida das instituições federais), etc., o que acompanhou a extinção, fusão e reabertura (quando necessário e por conveniência política) de ministérios estratégicos em termos da aniquilação dos direitos trabalhistas e sociais, a sucessão de medidas que flexibilizam ainda mais a contratação e as regulamentações flexíveis (ou a desregulamentação institucionalizada) na esfera do trabalho e dos direitos previdenciários com a velha justificativa de “preservar e criar empregos”²⁹⁷. Se ao longo do primeiro ano de mandato de Bolsonaro já era possível verificar o desastre econômico e a tragédia social em marcha, a partir de 2020, com os efeitos da pandemia causada pelo Sars-Cov 2 (causador do Covid-19), as contradições foram ampliadas pelo número ascendente de contaminados e mortos e o escancarar da desigualdade social e espacial no país em meio a ausência de medidas sanitárias de combate efetivo ao vírus com a prerrogativa e o alibi de salvar a economia, processo sentido na esfera e na escala das metrópoles, i.e., sentido também nos polos mais dinâmicos de concentração de valor do país. Ao analisarem os efeitos da pandemia de Covid-19 em 20 RMs brasileiras²⁹⁸, Ribeiro e Salata (2021) verificaram a ampliação da concentração contraditória de riqueza em oposição a escalada ascendente da miséria em momento de recessão econômica, revelando as gritantes perdas de rendimentos do trabalho, sobretudo nos grupos de menor renda²⁹⁹.

²⁹⁷ Na história recente do país, cada reforma trabalhista elevou o n.º. de desempregados ao invés de reduzi-lo. Segundo Machado (abril de 2020), a partir de dados do Instituto Latino-americano de Estudos Socioeconômicos (ILAESE), em 2018, após a reforma trabalhista de Temer, cerca de 45 milhões de trabalhadores estavam desempregados e outros 33 milhões subempregados, somando 78 milhões da população economicamente ativa (PEA) e 46 milhões de trabalhadores assalariados regulares. Ver também sobre esse tema: Fonseca, abril de 2020.

²⁹⁸ Os dados foram extraídos das seguintes RMs: “Manaus, Belém, Macapá, Grande São Luís, Fortaleza, Natal, João Pessoa, Recife, Maceió, Aracaju, Salvador, Belo Horizonte, Grande Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Vale do Rio Cuiabá e Goiânia, além do Distrito Federal e da Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina” (RIBEIRO e SALATA, 2021, p. 9).

²⁹⁹ Houve oscilação dos rendimentos médios do trabalho ao longo da última década. Os períodos de crescimento ocorreram entre 2012-2014 e 2017-2019, com queda entre 2015-2016 e após 2019. A queda no primeiro semestre de 2020, fez o recuo ser superior ao período pré-2012, com simultânea perda de rendimentos e poder de compra. Além disso, segundo Ribeiro e

Neste contexto, ainda em aberto e cuja leitura mais apurada necessitará de outras e sucessivas aproximações, os instrumentos do EM vem sendo implantados nas RMs Brasil afora. Portanto, consideremos alguns efeitos ideológicos e políticos da *governança interfederativa e metropolitana*. Em primeiro lugar, dada a sua formulação no período de governos autointitulados neodesenvolvimentistas e a difícil verificação dos rastros ideológicos de sua formação, o EM será identificado como forma progressista e positiva do direito urbanístico enquanto medida que assegura ou preserva a participação de estratos populares nas tomadas de decisão do planejamento, sendo sumaria e arbitrariamente negados os aspectos decisivos e nocivos da *governança* como forma, tipo ou sistema de planejamento com compromissos firmados na desobstrução de entraves para a penetração do capital nas esferas do Estado e no crescimento econômico baseado em sucessivas expropriações urbanas como estratégia, incluindo a análise de desempenho e rendimento dos serviços públicos, da infraestrutura urbana e do próprio espaço como unidade de custo segundo a lógica da eficiência do mercado. Processo que acentuará o caráter mistificador da *governança interfederativa e metropolitana*, destituindo-a de sua gênese nos *think thanks* de agências internacionais e de suas sucessivas adaptações para a realidade brasileira no campo estritamente institucional, colocando-a como resultado da luta pelo direito à cidade e pela reforma urbana, quando na verdade este modo de pensar o mundo está duplamente “fora do lugar”, para usar expressão empregada por Maricato (2011b, 2012, 2013 e 2015) e originalmente cunhada por Schwarz (2001), por: (1) internalizar ideologias a partir de pressupostos de gerência e gestão do capital originalmente cunhados para mensurar e promover consensos e intervenções associadas à produtividade urbana, concepções de mundo oriundas dos países centrais e tornadas modelos ideais para serem perseguidos na realidade das metrópoles brasileiras, e, (2) dada a finalidade e objetivo desta formulação, por assumir a posição das classes dominantes via debate estritamente institucional e, ao contrário do que se prega, apresentar um *pacto social e político* de classe firmado pelo alto e que enaltece os ganhos do capital como fórmula para o desenvolvimento (urbano, econômico e social).

Apesar da multiplicidade de sua aplicação, a *governança* na qualidade de ideologia e de estratégia política ainda guarda, por um lado, o conteúdo de instituir como valor universal a possibilidade de corrigir o mercado para o capital via Estado. Por outro lado, a ideologia da *governança* assume compromisso em adaptar o Estado, a esfera do planejamento, os serviços públicos e a produção de infraestrutura aos imperativos dos ganhos do capital e da liberalização

Salata (2021), “o rendimento médio per capita do trabalho dos 40% mais pobres no conjunto das Regiões Metropolitanas variou de R\$ 237,18 para R\$ 155,95, entre o 4º trimestre de 2019 e o 4º trimestre de 2020. No mesmo período, o rendimento médio dos 10% mais ricos variou de R\$ 6.825,36 para R\$ 6.355,74” (RIBEIRO e SALATA, 2021).

(objetiva e subjetiva) de diversos campos da vida social como padrão de desenvolvimento.

Em segundo lugar, a *governança* no campo do direito urbanístico guarda as marcas e retóricas de inúmeras vertentes ideológicas e políticas que criticam o neoliberalismo, mas no interior de sua ordem, sendo no Brasil um subproduto das iniciativas *social-liberais* no campo da política, da *justiça espacial* no complexo das ciências sociais aplicadas e dedicadas ao estudo do urbano e do planejamento territorial, e do *neodesenvolvimento* na esfera da política macroeconômica. A sombra dessas perspectivas, os ganhos conjunturais do período de crescimento econômico, entre 2006 e 2013, conferiram ao Brasil lugar de destaque por aparentemente ter alterado os efeitos estruturais da trajetória sociohistórica de desenvolvimento do capitalismo no país. O crescimento econômico, a oportunidade do país se tornar um *global player* e a aplicação de programas sociais e de políticas públicas redistributivistas teriam triunfado e levado à uma mudança de rumo e/ou uma saída liberal do subdesenvolvimento, sem uma conjuntura de rupturas com a ordem socioeconômica estabelecida. Esta acepção, porém, inverte os fatores das causas de determinados problemas pelos seus efeitos. Inversão que reforça a crença de que o país deixava para trás a dependência e/ou a subsunção político-econômica aos imperativos do mercado mundializado e das determinações do imperialismo contemporâneo, bem como de que os limitadíssimos programas sociais e de políticas públicas mitigadoras dos efeitos do crescimento econômico conjuntural, das *medidas anticíclicas* da retórica neodesenvolvimentista e de inserção periférica do país na divisão internacional do trabalho atacavam ou corrigiam as causas das contradições, conciliando abstratamente interesses sociais antagônicos, mas pendendo objetivamente para os segmentos dominantes.

Conforme os tributários dessas perspectivas, o período de crescimento destacado teria marcado a transferência dos ganhos do capital para o Estado, mesmo que as evidências mostrem o contrário, i.e., a transferência do patrimônio público para a iniciativa privada com prioridade política e macroeconômica para o pagamento da dívida pública e a manutenção de medidas que permitiram a internalização do capital nas esferas dos serviços públicos por meio de consórcios, convênios e parcerias ganhando relevância especial no EM e na aplicação das FPICs.

Em suma, o cerne da questão e do projeto político da *crítica dentro da ordem* está na reengenharia social e política de reestruturação interfederativa na qualidade de contrarreforma baseada na acomodação e redistribuição de renda (na objetividade do último período de crescimento econômico brasileiro, do Estado para o capital, e, do ponto de vista do neodesenvolvimento e da justiça espacial, do capital para o Estado) ao invés da universalização do acesso à serviços públicos e infraestrutura. Acomodação subordinada à estrutura híbrida de decisão da qual o capital privado penetra nas esferas do Estado em nome de um virtuoso período

de “crescimento controlado/corrigido”, arrastando as decisões do poder executivo e, no mesmo diapasão, as estruturas administrativas e as consciências dos responsáveis pelas esferas do planejamento e gestão do território (no interior e fora do Estado). Essa acomodação não compromete, toca e/ou interfere nos elementos centrais da produção social regida pelo capital e nos aspectos hegemônicos da formação estatal de extração periférica, pelo contrário, amplifica-os incluindo aqui a produção do espaço urbano como parte deste processo. A romântica *crítica dentro da ordem* cujo projeto foi e ainda é reproduzir o ciclo político e econômico anterior evidencia seu caráter conservador e o fetiche do desenvolvimento e de futuro (mais precisamente na versão social-liberal do neodesenvolvimentismo, não sendo mais a tragédia, mas a farsa da panaceia do desenvolvimentismo) que atribui como virtude os limites de um modelo já saturado, esvaziado e moribundo.

Dado esse percurso, a *governança interfederativa e metropolitana* ainda alcançará o apogeu pelo seu aspecto ideológico de inversão da relação entre os efeitos e as causas, enfatizando a retórica de *virtudes* em favor dos limites estruturais e das debilidades socioeconômicas do país. Podemos dizer a *governança metropolitana e interfederativa* continuará a se realizar como ideologia, não na qualidade de falsa consciência ou pelas dicotomias entre os campos da reprodução social, mas como fantasma do passado que assombra o futuro por já ter penetrados os poros da divisão social e técnica do trabalho.

Tudo isso é ainda acentuado pelas condições políticas do contexto em aberto cujas contradições, incluindo aqui a série de contrarreformas em marcha acelerada que colocarão em evidência inúmeras perspectivas políticas e ideológicas, e pelo caráter plural, multifuncional e hegemônico da governança interfederativa e metropolitana mantida como projeto ainda com possibilidades de novas sedimentações, versões e adaptações. Esses dois aspectos foram os legados mais prementes da ideologia da *governança metropolitana* no Brasil. Avaliar os desdobramentos desiguais dessa ideologia será um trabalho para novas e sucessivas pesquisas e aproximações. Por enquanto, esperamos ter contribuído para o desvendamento da trajetória política e ideológica que possibilitou a institucionalização da *governança interfederativa, metropolitana e urbana* no Brasil, e para a desmistificação do caráter supostamente técnico e neutro dos instrumentos, órgãos e instituições vinculadas a formação estatal e a esfera do urbanismo a partir de seu impacto objetivo na formulação do PDUI para a RMSP.

Isto posto, podemos concluir que esses complexos da reprodução social não são lugares da realização autonomizada das contradições, não são instituições representantes dos interesses gerais das classes e/ou estruturas com *pactos sociais* arranjados de modo democrático e destituído de antagonismos. Conforme tentamos expor ao longo desta pesquisa, a luta de

classes, incluindo aqui a luta pelos espaços metropolitanos, além de apresentar caráter internacionalizado com a intervenção – direta ou indireta – de agências internacionais monopólicas e de caráter imperialista, realiza-se igualmente no campo do direito urbanístico e da produção intelectual e ideológica tendo efeitos políticos de longuíssimo prazo.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz e SOARES, Márcia Miranda. **Redes Federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas n.º 24, 2001. 236p.
- ACSELRAD, Henri. **As cidades e as contradições espaciais da “reversão competitiva”**. In: LIMA, Marcos Costa (org.). *Dinâmicas do capitalismo pós-guerra fria*. São Paulo: Editora UNESP, 2008, pp. 243-265.
- ALOUICHE, Peter Ludwig e LABATE, Eliana Doro. **A importância dos metrô nas grandes cidades**. In: *Revista Ferrovias*, ano 75, edição no. 164. São Paulo: Ferrovias, set. 2010. pp. 46-60.
- ALVAREZ, Isabel Aparecida Pinto. **A Reprodução da Metrópole: o projeto Eixo Tamanduathy**. Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH/USP, 2008. 252p.
- _____. **A segregação como conteúdo da produção do espaço urbano**. In: VASCONCELOS, Pedro Almeida, CORRÊA, Roberto Lobato e PINTAUDI, Silvana Maria (orgs.). *A cidade contemporânea: segregação espacial*. São Paulo: Contexto, 2013. pp. 111-126.
- _____. **A produção e reprodução da cidade como negócio e como segregação**. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri, VOLOCHKO, Danilo e ALVAREZ, Isabel Aparecida Pinto (orgs.). *A cidade como negócio*. São Paulo: Contexto, 2015. pp. 65-81.
- _____. **Produção do espaço em tempos de crise**. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PADUA, Rafael Faleiros (org.). *Justiça espacial e direito à cidade*. São Paulo: Contexto, 2017, p. 63-78.
- AMADO, Jorge. **Tocaia Grande: a face obscura**. Companhia das Letras, 2008. 471p.
- AMORE, Caio Santo, CAMARGO, Camila Moreno e RIZEK, Cibele Saliba. **Política habitacional e políticas sociais: urgências, direitos e negócios**. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri, VOLOCHKO, Danilo e ALVAREZ, Isabel Aparecida Pinto (orgs.). *A cidade como negócio*. São Paulo: Contexto, 2015. pp. 165-184.
- ANDERSON, Perry. **Espectro: da direita à esquerda no mundo das ideias**. São Paulo: Boitempo, 2012. 441p.
- _____. **A política externa norte-americana e seus teóricos**. São Paulo: Boitempo, 2015. 223p.
- ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. São Paulo: Boitempo, 2018. 235p.
- ARANTES, Otília Beatriz Fiori. **Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas**. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori, MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos (orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Editora Vozes, 2011, pp. 11-74.
- ARANTES, Pedro Fiori. **O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo: FAU-USP, 2004. 206p.
- _____. **O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades**. In.: PÓS - Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU/Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Comissão de Pós-Graduação. São Paulo: FAUUSP/Universidade de São Paulo, n.º 20, dez./2006, pp. 60-75.
- _____. **As políticas urbanas do Banco Mundial e do BID: coerção, consentimento e internalização da dominação**. In.: GITAHY, Maria Lúcia Caira e LIRA, José Tavares de (org.). *Cidade: impasses e perspectivas*. São Paulo: FAU/Annablume/FUPAM, 2007, pp. 68-83.
- _____. **A renda da forma na arquitetura da era financeira**. In.: OLIVEIRA, Francisco, BRAGA, Ruy e RIZEK, Cibele. *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010. pp. 161-184.
- _____. **Arquitetura na era digital-financeira: desenho, canteiro e renda da forma**. São

Paulo: Editora 34, 2012. 367p.

ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997. 371p.

_____. **Adam Smith em Pequim: as origens e fundamentos do século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2008. 428p.

ASSIS, Machado. **Dom Casmurro**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011. 250p.

AZEVEDO, Sérgio de e GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. **Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil**. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004, pp. 97-110.

BAER, Mônica. **A internacionalização financeira no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 1986. 164p.

BAER, Mônica & LICHTENSZTEJN, Samuel. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987. 239p.

BAHL, Roy W., LINN, Johannes F. e WETZEL, Deborah L. **Governing and financing metropolitan Areas in Developed Countries**. In: BAHL, Roy W., LINN, Johannes F. e WETZEL, Deborah L. Financing metropolitan governments in developing countries. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2013, pp. 1-31.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1990: a pobreza – indicadores do desenvolvimento**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, set. 1990. 271p.

_____. **Governance and development**. Washington D.C.: World Bank, 1992. 69p.

_____. **Governance: the World Bank Experience**. Washington D.C.: World Bank, 1994. 65p.

_____. **Políticas urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio de 1990**. Washington D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, 1995. 102p.

_____. **Cities in Transition: World Bank Urban and Local Strategy**. Washington D.C.: World Bank, 2000. 170p.

_____. **Cidades em Movimento: estratégias de transporte urbano do Banco Mundial**. São Paulo: Sumatra Editorial, 2003. 255p.

_____. **Relatório Anual de 2004 do Banco Mundial**. Washington DC: World Bank, 2004. 119p.

_____. **Relatório Anual de 2005 do Banco Mundial**. Washington DC: World Bank, 2005. 64p.

_____. **Brasil: Elementos de Uma Estratégia de Cidades**. Washington DC: World Bank, novembro de 2006a. 30p.

_____. **São Paulo: Contribuição para uma Estratégia Metropolitana Sustentável e Competitiva: Sumário Executivo**. Washington DC: World Bank, novembro de 2006b. 20p.

_____. **Relatório Anual de 2009 do Banco Mundial**. Washington DC: World Bank, 2009. 64p.

_____. **Relatório Anual de 2011 do Banco Mundial**. Washington DC: World Bank, 2011. 38p.

_____. **Governança metropolitana no Brasil: Subsídios para a construção de uma Agenda e de uma Estratégia**. Washington DC: World Bank, 2015a. 120p.

_____. **Relatório Anual de 2015 do Banco Mundial**. Washington DC: World Bank, 2015b. 61p.

_____. **Governança e a lei**. Washington DC: World Bank, 2017. 35p.

BECKER, Dinizar Ferminiano e DALLABRIDA, Valdir Roque. **Governança Territorial: um primeiro passo de uma proposta teórico-metodológica**. In: Desenvolvimento em Questão – Revista do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento do Departamento de Ciências

Administrativas, Contábeis, Econômicas e da Comunicação da UNIJUI. Ijuí: Desenvolvimento em Questão – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, ano 1, n. 2, jul./dez. de 2003, pp. 73-97.

BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. **As cidades como atores políticos**. In.: Revista Novos Estudos Cebrap, n.º 45. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, n.º 45, julho/1996, pp. 152-166.

BRAGA, Ruy. **A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista**. São Paulo: Boitempo e Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, 2012. 263p.

BRASIL, CONGRESSO, CÂMARA DOS DEPUTADOS e COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR (CDUI). **A questão metropolitana no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, série ação parlamentar n.º 263, 2004. 229 p.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei no 13.089**: Estatuto da Metrôpole. Brasília: Presidência da República, 2015.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem ao Congresso Nacional**: 1ª sessão legislativa ordinária da 55ª legislatura. Brasília: Presidência da República, 2015. 467p.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional**: 1ª sessão legislativa ordinária da 55ª legislatura. Brasília: Presidência da República, 2016. 511p.

BRENNER, Neil. **A globalização como reterritorialização: o reescalamento da governança urbana na União Europeia**. In: Cadernos Metrôpole. São Paulo: Editora da PUC, vol. 12, n. 24, jul./dez., 2010a, pp. 535-564.

_____. **O que é teoria crítica urbana?** In: Revista Eletrônica de Estudos Regionais. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, ano 1, v. 3, dez., 2010b, pp. 20-28.

_____. **Reestruturação, reescalamento e a questão urbana**. In: Geosp – Espaço e Tempo. São Paulo: Revista do Programa de Pós-Graduação de Geografia Humana da USP, n.º 33, 2013, pp. 198-220.

BROWNE, Geraldo. **O Banco Mundial e as cidades: construindo instituições na periferia – o caso do PRODUR, Bahia**. Tese de Doutorado – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro: Instituto de Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), 2006. 243p.

CAMPOS, Candido Malta. **PDDI, PMDI e Lei de Zoneamento: a questão imobiliária**. In.: CAMPOS, Candido Malta e SOMEKH, Nádia (org.). A cidade que não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Mackpesquisa, 2008a, pp. 121-133.

_____. **O super-plano: PUB – Plano Urbanístico Básico**. In.: CAMPOS, Candido Malta e SOMEKH, Nádia (org.). A cidade que não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Mackpesquisa, 2008b, pp. 109-120.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988**. Niterói: Editora da UFF, 2014. 444p.

CARDOSO, Felipe Saluti. **Reprodução e reestruturação da metrôpole: as políticas metropolitanas de transporte como determinação da produção do espaço**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo: FFLCH-USP, 2017. 352p.

_____. **Formas alienadas da produção: destruição criativa e produção destrutiva**. In: Geosp – Espaço e Tempo. São Paulo: Revista do Programa de Pós-Graduação de Geografia Humana da USP, v. 22, n.º 3, 2018, pp. 572-590. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geosp.2018.138601. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/138601>. Acessado em: 02/03/2019.

_____. **Queda tendencial da taxa de uso e produção alienada do urbano: destruição criativa e produção destrutiva**. In: URBANA. Campinas: Urbana – Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade da UNICAMP. v. 12, 2021, pp. 1-35. DOI: 10.20396/urbana.v12i0.8661346. Disponível em:

- <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8661346>. Acesso em: 9/09/2021.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A “ilusão” da transparência do espaço e a “fé cega” no planejamento urbano**: os desafios e uma geografia urbana crítica. In: CIDADES: Revista científica/Grupo de Estudos Urbanos. Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos, v.6, n. 10, 2009, pp. 289-306.
- _____. **Metageografia: ato de conhecer a partir da geografia**. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri. A crise urbana. São Paulo: Contexto, 2015a, pp. 9-24.
- _____. **A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista**. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (org.). A crise urbana. São Paulo: Contexto, 2015b, pp. 25-36.
- _____. **Segregação socioespacial e o “Direito à Cidade”**. In: Geosp – Espaço e Tempo. São Paulo: Revista do Programa de Pós-Graduação de Geografia Humana da USP, v. 24, n° 3, dez. 2020, pp. 412-424.
- CARVALHO, Ivy. **O fetiche do “Empoderamento”: do conceito ideológico ao projeto econômico-político**. In: MONTAÑO, Carlos. O Canto da Sereia: crítica à ideologia e aos projetos do ‘terceiro setor’. São Paulo: Editora Cortez, 2014, pp. 144-184.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999. 617p.
- CASTELO, Rodrigo. **O social-liberalismo**: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal. São Paulo: Expressão Popular, 2013. 400p.
- CHASIN, José. **A sucessão na crise e a crise na esquerda**. São Paulo: Editora Ensaio, Revista Ensaio, n° 17/18, 1989, p. 1-122.
- _____. **Marx - da razão do mundo ao mundo sem razão**. Marx Hoje. São Paulo: Ensaio, Cadernos Ensaio - Série Grande Formato, vol. 1, 1990, p. 13-52.
- _____. **A miséria brasileira**: 1964-1994 - do golpe militar à crise social. Santo André: Edições Ad Hominen, 2000a. 367p.
- _____. **Ad Hominem rota e prospectiva de um projeto marxista**. In: Ensaio Ad Hominen 1 - Tomo III - Política. São Paulo: Estudos e edições Ad Hominen, 2000b, p. 5-78.
- CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996, 335p.
- _____. **A nova economia**: uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense. In: CHESNAIS, François et al. (org.) Uma nova fase do capitalismo? São Paulo: Xamã, 2003, pp. 43-70.
- _____. **O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos**. In: CHESNAIS, François (org.). A finança mundializada. São Paulo: Boitempo Editorial. 2005, p. 35-68.
- _____. **As contradições e os antagonismos próprios do capitalismo mundializado e suas ameaças para a humanidade**. In: Revista Outubro: Instituto de Estudos Socialistas, n. 16. São Paulo: Alameda. 2007, p. 11-34.
- _____. **A mundialização do capital, natureza e papel da finança e mecanismos de “balcanização” dos países com recursos ambicionados**. In: LIMA, Marcos Costa (org.). Dinâmicas do capitalismo pós-guerra fria. São Paulo: Editora UNESP, 2008, pp. 17-39.
- _____. **As raízes da crise econômica mundial**. In: Revista em Pauta. Rio de Janeiro: Faculdade de Serviço Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2013, pp. 21-37.
- COELHO, Jaime Cesar. **Economia, poder e influência externa**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012. 284p.
- COGGIOLA, Osvaldo. **O capital contra a história**: gênese e estrutura da crise contemporânea. São Paulo: Xamã – Edições Pulsar, 2002. 519p.
- _____. **As grandes depressões (1837-1896 e 1929-39)**: fundamentos econômicos, consequências geopolíticas e lições para o presente. São Paulo: Alameda, 2009a. 245p.
- _____. **As crises econômicas e a teoria marxista**. In: Revista de Economia Mackenzie. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, vol. 7, n° 3, 2009b, pp. 96-180.

_____. **Apresentação:** Trotsky, Stalin e a burocracia da URSS. In: TROTSKY, Leon. Stalin biografia. São Paulo: Editora Livraria da Física, 2012, pp. 7-197.

_____. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC (CIGABC), PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (PMSP) e PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS (PMG). Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado Região Metropolitana de São Paulo: Contributo para elaboração do projeto de lei. Região Metropolitana de São Paulo: PMSP e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), 2016. 114p.

_____. COTRIM, Ivan. **Superprodução:** velhas e novas crises. In: Revista de Economia Mackenzie. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, vol. 7, nº. 3, 2010, pp. 138-175.

_____. COUTINHO, Carlos Nelson. **O estruturalismo e a miséria da razão.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972. 224p.

_____. DAMIANI, Amélia Luiza. **Cidades médias e pequenas no processo de globalização. Apontamentos bibliográficos.** In.: ARROYO, Mônica, LEMOS, Amália Inés Geraiges e SILVEIRA, Maria Laura. América Latina: cidade, campo e turismo. São Paulo: Conselho Latino Americanos de Ciências Sociais, dezembro de 2006, pp. 135-147.

_____. **Lefebvre e a geografia:** ensaio sobre geografia urbana a partir da Metrôpole de São Paulo. Tese de Livre-Docência. São Paulo: FFLCH/USP, 2008. 414p.

_____. **Urbanização crítica e reprodução do espaço.** In.: CIDADES: Revista científica/Grupo de Estudos Urbanos. Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos, v.6, n. 10, 2009, pp. 307-340.

_____. **Urbanização crítica e situação geográfica a partir da metrópole de São Paulo.** In: CARLOS, Ana Fani Alessandri & OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Geografia de São Paulo: representação e crise da Metrôpole. São Paulo: Contexto 2010, p. 19-58.

_____. **A geografia e a produção do espaço da metrópole:** entre o público e o privado. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri e CARRERAS, Carlos. Urbanização e Mundialização: estudos sobre a metrópole. São Paulo: Contexto, 2011, pp. 38-50.

_____. DANTAS, André. **Todos pela participação: quando o consenso denuncia a dominação.** In: MONTAÑO, Carlos. O Canto da Sereia: crítica à ideologia e aos projetos do ‘terceiro setor’. São Paulo: Editora Cortez, 2014, pp. 103-143.

_____. DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian. **Comum:** ensaio sobre a revolução no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2017. 647p.

_____. DAVIS, Mike. **Planeta Favela.** São Paulo: Boitempo, 2006. 270p.

_____. DOSTOIÉVSKI, Fiódor. **Os irmãos Karamázov.** São Paulo: Editora 34, Vol. I e II, 2012.

_____. EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO S.A. (EMPLASA). **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) – Região Metropolitana de São Paulo:** Caderno Preliminar / Proposta / Ficha Síntese. São Paulo. São Paulo: EMPLASA, 2016a. 115p.

_____. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) – Região Metropolitana de São Paulo:** Contribuição do Caderno Preliminar de Proposta / Elementos do Macrozoneamento da Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo: EMPLASA, 2016b. 57p.

_____. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) – Região Metropolitana de São Paulo:** Caderno Preliminar / Relatório de Propostas. São Paulo: EMPLASA, junho de 2017. 38p.

_____. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) – Região Metropolitana de São Paulo:** Caderno Preliminar / Relatório de Proposta. São Paulo: EMPLASA, setembro de 2017. 81p.

_____. EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO S.A. (EMPLASA), CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO (CDRMSP), SECRETARIA DE GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO,

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL e SUBSECRETARIA DE ASSUNTOS METROPOLITANOS. **Caderno de Propostas: Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: EMPLASA, abril de 2019. 207p.

ENGELS, Friedrich. **A questão da habitação**. Belo Horizonte: Aldeia Global Livraria e Editora LTDA, 1979. 76p.

ENGELS, Friedrich e KAUTSKY, Karl. **O socialismo jurídico**. São Paulo: Editora Ensaio, 1991. 61p.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **O estado capitalista contemporâneo: para a crítica das visões regulacionistas**. São Paulo: Cortez, 2000. 117p.

FARIAS, Luiz Felipe de. **Agronegócio e luta de classes: diferentes formas de subordinação do trabalho ao capital no complexo citrícola paulista**. São Paulo: Sudermann, 2014. 260p.

FERRARI, Terezinha. **Ciência do capital e a quimérica interface homem máquina**. In: Cadernos de Ciências Sociais / Colegiado de Ciências Sociais da FAFIL. – Centro Universitário Fundação Santo André - no 1 (2005). Santo André: FAFIL, 2005, p. 292-312.

_____. **Trabalho, Náufragos e o Coqueiro: apontamentos sobre a subjetividade contemporânea**. In: Cadernos de Ciências Sociais 2: bicentenário de uma luta inacabada. Colegiado de Ciências Sociais da FAFIL. - Centro Universitário Fundação Santo André - no 2. Santo André: FAFIL, 2010, p. 249-272.

_____. **Fabrilização da cidade e ideologia da circulação**. São Paulo: Terceira Margem, 2012a. 184p.

_____. **Ensaio de classe: conflitos e interesses na gênese da indústria paulista**. In: AMBIREZ, Juarez Donizete (org.), Escritos Pertinentes. São Paulo: Porto de Ideias, 2012b, pp. 95-122.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano**. Petrópolis: Editora Vozes / São Paulo: Editora Unesp / Salvador: Anpur, 2007. 248p.

_____. **Cidade para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas”**. In: OLIVEIRA, Francisco, BRAGA, Ruy e RIZEK, Cibele (orgs.). São Paulo: Boitempo, 2010, pp. 185-215.

FILGUEIRAS, Luiz. Notas para a análise de conjuntura. In: PINTO, Eduardo Costa; FIGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. Governo Dilma, PT, esquerda e impeachment: Três interpretações da conjuntura econômica e política. UFRJ, Instituto de Economia. Texto para Discussão 015. Set. 2015, pp. 14-25. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2015/TD_IE_015_2015_PINTO_FILGUEIRAS_GONALVES.pdf. Acesso em: 02/12/2017.

FIORI, José Luís. **O Brasil no Império Americano**. In.: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz (org.); LAGO, Luciana Corrêa do, AZEVEDO, Sérgio de & SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004, pp. 41-60.

FIX, Mariana. **São Paulo, cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem**. São Paulo: Boitempo, 2007. 192p.

FONSECA, Francisco César Pinto. **A “governança empresarial” das metrópoles sob o predomínio neoliberal: o papel da gestão pública gerencial e da privatização do sistema político**. In: SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. Cadernos Metrôpoles / Observatório da Metrôpoles. As metrópoles no atual padrão de expansão do capitalismo. São Paulo: Editora da PUC, v. 21, nº. 45, maio/ago. 2019, pp. 393-416.

FONSECA, Guilherme. **As mudanças trabalhistas no último período no Brasil antes e durante a pandemia do coronavírus**. In: Revista Contra-Corrente. Pandemia do Coronavírus:

uma catástrofe anunciada. Belo Horizonte: Instituto Latino-americano de Estudos Socioeconômicos (ILAESE), publicação especial pp. 40-50, abril de 2020.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história.** Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010. 384p.

_____. **Capitalismo, crises e conjuntura.** In.: Revista de Serviço Social. São Paulo: Scielo, n. 130, set./dez. 2017, pp. 409-425.

FREITAS, Carolina Alvim de Oliveira. **Transformações na produção da periferia: o caso de Itaquera e o Conjunto Habitacional José Bonifácio.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, V. 22, 2020, pp. 1-26. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202028>. Acessado em: 20 de fevereiro de 2020.

GARSON, Sol, RIBEIRO, Luiz César Queiroz e RIBEIRO, Marcelo. **Panorama atual das metrópoles brasileiras.** In: MAGALHÃES, Fernanda. Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades. New York: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010, pp. 19-44.

GOETHE, Johan Wolfgang von. **Os anos de aprendizado de Wilhelm Meister.** São Paulo: Editora 34, 2009. 608p.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (GOVESP), SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES DE SÃO PAULO & BANCO MUNDIAL (BM). **Manual Operacional do Projeto: Trens e Sinalização – Revisão 5.** São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, Dezembro de 2012. 39p. Disponível em: <http://www.cptm.sp.gov.br/Comum/Documentos/Manual-Operacional-do-Projeto-MOP.pdf>, acessado no dia 02/12/2013.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO – GOVESP – e SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES METROPOLITANOS – STM. **Pitu 2025: Plano Integrado de Transportes Metropolitanos.** São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, Dezembro de 2006. 199p.

_____. **Atualização da rede metropolitana de alta e média capacidade de transportes da RMSP.** São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, Fevereiro de 2013a. 124p.

_____. **Cenários de desenvolvimento urbano.** São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, Dezembro de 2013b. 83p.

GRESPLAN, Jorge. O negativo do capital. São Paulo: Expressão Popular, 2012. 256p.

HARVEY, David. **Los límites del capitalismo y la teoría marxista.** Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1990. 452p.

_____. **O Novo Imperialismo.** São Paulo: Loyola, 2004. 201p.

_____. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005a. 252p.

_____. **Condição Pós-Moderna.** São Paulo: Loyola, 2005b. 349p.

_____. **O Neoliberalismo: história e implicações.** São Paulo: Loyola, 2008a. 249p.

_____. **Paris, capital de la modernidad.** Madrid: Ediciones Akal, 2008b. 458p.

_____. **O Enigma do Capital.** São Paulo: Boitempo, 2011. 231p.

_____. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 2014. 294p.

_____. **A loucura da razão econômica: Marx e o capital do século XXI.** São Paulo: Boitempo, 2016. 224p.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro e MOURA, Rosa. **Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole.** In: SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. Cadernos Metrôpoles / Observatório da Metrôpoles. As metrópoles no atual padrão de expansão do capitalismo. São Paulo: Editora da PUC, v. 21, nº. 45, maio/ago. 2019, pp. 371-392.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1986. 316p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). **Região de influência**

das cidades - 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. 201p.

_____. **mi**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e IBGE, 2013. 251p.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios, 2010-2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015, Contas Nacionais nº. 9. 251p.

_____. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 167p.

_____. **Tipologia intraurbana: espaços de diferenciação socioeconômica nas concentrações urbanas do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 164p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), 2013a. 336p.

_____. **Experiências de governança metropolitana internacional: o caso dos Estados Unidos e do Canadá**. Brasília e Rio de Janeiro: IPEA, 2013b. 47p.

_____. **Experiências de governança metropolitana internacional: os casos da França, Espanha, Inglaterra e Alemanha**. Brasília e Rio de Janeiro: IPEA, 2013c. 47p.

_____. **Função Pública de Interesse Comum nas Metrôpoles Brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo**. Brasília: IPEA, 2014a. 519p.

_____. **Relatos e Estudos de Caso da Gestão Metropolitana no Brasil**. Brasília: IPEA, 2014b. 362p.

_____. **Atlas da vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras**. Brasília: IPEA, 2015. 240 p.

ISODA, Marcos Kiyoto de Tani e e MORI, Klara Kaiser. **A expansão recente do metrô de São Paulo e a segregação socioespacial**. Anais XVII do Encontro Nacional da ANPUR, 2019, pp. 1-16. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=330>. Acessado em: 20 de fevereiro de 2020.

JÚNIOR, Antônio Thomáz. **A (des)ordem societária e territorial do trabalho**. In: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino e MARQUES, Marta Inez Medeiros. O Campo no século XXI: território de vida, e luta e de construção da justiça social. São Paulo: Editora Casa Amarela e Editora Paz e Terra, 2004, pp. 71-86.

KATZ, Claudio. **Neoliberalismo, Neodesenvolvimentismo, Socialismo**. São Paulo: Expressão Popular e Perseu Abramo, 2016. 473p.

KEARE, Douglas H. **Foreword**. In: BAHL, Roy W., LINN, Johannes F. e WETZEL, Deborah L. Financing metropolitan governments in developing countries. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2013, pp. xi-xiv.

KLEIN, Naomi. **A doutrina do choque: ascensão do capitalismo do desastre**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008. 590p.

KLINK, Jeröen. **Regionalismo e reestruturação urbana: perspectiva brasileira de governança metropolitana**. In.: Revista de Educação. Porto Alegre: Educação, v. 32, n. 2, maio/ago., 2009, 217-226.

_____. **A reestruturação produtivo-territorial e a emergência de uma nova agenda metropolitana: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro**. In.: KLINK, Jeröen (org.). Governança das metrôpoles: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010a, pp. 7-18.

_____. **Por um programa nacional para as regiões metropolitanas?** In.: KLINK, Jeröen (org.). Governança das metrôpoles: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010b, pp. 289-292.

_____. **A construção de novas governanças para as áreas metropolitanas: o cenário brasileiro**. In: MAGALHÃES, Fernanda. Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades. New York: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010c, pp.

99-122.

_____. **Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos.** In: FURTADO, Bernardo Alves, KRAUSE, Cleandro e FRANÇA, Karla Christina Batista de. Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013, pp. 83-114.

_____. **Metrópole, moeda e mercados. A agenda urbana em tempos de reemergência das finanças globais.** In: BÓGUS, Lucia e RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Cadernos Metrôpoles / Observatório da Metrôpoles. As metrôpoles no atual padrão de expansão do capitalismo. São Paulo: Editora da PUC, v. 20, n.º. 43, set/dez 2018, pp. 717-742.

LEFEBVRE, Henri. **Posição contra os tecnocratas.** São Paulo: Editora Documentos S.A., 1969. 203p.

_____. **Espacio y Política: el derecho a la ciudad, II.** Barcelona: Brasiliense/ Ediciones Península, 1976a. 157p.

_____. **Survival of capitalism: reproduction of the relations of production.** New York: Affiliated Publishers, 1976b. 131p.

_____. **Lógica formal. Lógica dialética.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983. 301p.

_____. **O Direito à Cidade.** São Paulo: Editora Centauro, 2001. 144p.

_____. **La presencia e la ausencia: contribución a la teoría de las representaciones.** Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2006. 305p.

_____. **A Revolução Urbana.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. 176p.

_____. **Space and State.** In: State, space, world: selected essays. Minnesota: University of Minnesota Press, 2009, pp. 223-253.

_____. **La producción del espacio.** Madrid: Capitán Swing Libros, 2013. 451p.

LESSA, Sérgio. **Capital e Estado do Bem-Estar: o caráter de classe das políticas públicas.** São Paulo: Instituto Lukács, 2013. 248p.

LENCIONI, Sandra. **Região e Geografia.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. 213p.

_____. **O processo de metropolização do espaço. Uma nova maneira de falar da relação entre metropolização e regionalização.** In.: SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). Globalização e estrutura urbana. São Paulo: Hucitec, Fapesp, 2004, pp. 42-49.

_____. **Regiões metropolitanas do Brasil, radiografia da dinâmica recente do emprego industrial e da remuneração do trabalhador.** In: LEMOS, Amalia Inés Geraiges de, ARROYO, Mónica & SILVEIRA, Maria Laura. América Latina: cidade, campo e turismo. São Paulo: *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)*, Dezembro, 2006, pp. 107-118.

_____. **A Metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas.** In: Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba: Instituto Paranaense de Desenvolvimento, n.º. 120, jan./jun. 2011, pp. 133-148.

_____. **Metrôpoles, metropolização e regionalização.** Rio de Janeiro: Consequência, 2017. 262p.

_____. **Metropolização.** In: Geographia – Revista de Geografia da Universidade Federal Fluminense. Niterói: Geographia – Universidade Federal Fluminense, vol. 22, n. 48, out/set. 2020, pp. 173-178.

LIMA, Ivaldo Gonçalves de. **Governança territorial.** In: Geographia – Revista de Geografia da Universidade Federal Fluminense. Niterói: Geographia – Universidade Federal Fluminense, vol. 21, n. 46, maio/ago. 2019, pp. 131-135.

LOSADA, Paula Ravanelli. **O comitê de articulação federativa e o desafio da governança metropolitana no Brasil.** In.: KLINK, Joröen (org.). Governança das metrôpoles: conceitos,

- experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010, pp. 259-287.
- LUKÁCS, Georg. **Arquitetura**. In: Estética: la peculiaridad de lo estético / Cuestiones preliminares de lo estético, Tomo IV. Barcelona/ México D.C: Grijaldo, 1967, pp. 82-141.
- _____. **Introdução a uma estética marxista: sobre a categoria da particularidade**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1978. 298p.
- _____. **Por que Marx e Engels criticaram a ideologia liberal?** In: Revista Ensaio. São Paulo: Ensaio, Cadernos Ensaio - Série Grande Formato, vol. 17 e 18, 1989, p. 173-181.
- _____. **Apêndice à entrevista de Georg Lukács** – New Left Review n.º. 68/ julho-agosto de 1971. In.: SADER, Emir (org.). Vozes do Século: entrevistas da New Left Review. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1997, p. 97-107.
- _____. **Posfácio**. In: GOETHE, Johan Wolfgang von. Os anos de aprendizado de Wilhelm Meister. São Paulo: Editora 34, 2009, pp. 581-605.
- _____. **A destruição da razão**. São Paulo: Instituto Lukács, 2020. 794p.
- LUKÁCS, György. **O romance histórico**. São Paulo: Boitempo, 2011. 438p.
- _____. **Para uma ontologia do ser social I**. São Paulo: Boitempo, 2012. 434p.
- _____. **Para uma ontologia do ser social II**. São Paulo: Boitempo, 2013. 845p.
- MACHADO, Gustavo. **É o coronavírus o real inimigo que nos ameaça?** In: CONTRA-CORRENTE. Pandemia do Coronavírus: uma catástrofe anunciada. Belo Horizonte: Instituto Latino-americano de Estudos Socioeconômicos (ILAESE), publicação especial, pp. 11-18, abril de 2020.
- MAGALHÃES, Fernanda. **Introdução – Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e possibilidades**. In: MAGALHÃES, Fernanda (org.). Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010, pp. XI-XXIX.
- MANDEL, Ernest. **Crítica do eurocomunismo**. Lisboa: Edições Antídoto, 1978. 256p.
- _____. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. 417p.
- _____. **Marx e Engels: A produção de mercadorias e a burocracia – as bases teóricas para a compreensão marxista da União Soviética**. In: Ensaio 14. São Paulo: Editora Ensaio, 1985, pp. 49-83.
- _____. **A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista**. São Paulo: Editora Ensaio; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1990, 329p.
- MARICATO, Ermínia. **Metrópoles Desgovernadas**. In: Revista de Estudos Avançados. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, ano 25, 71ª edição, 2011a, pp. 7-22.
- _____. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori, MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos (orgs.). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2011b, pp. 121-192.
- _____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2012. 219p.
- _____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Editora Vozes, 2013. 204p.
- _____. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112p.
- MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**. In.: TRASPADINI, Roberta e STEDILE, João Pedro (orgs.). São Paulo: Expressão Popular, 2011a, pp. 131-172.
- _____. **Sobre a dialética da dependência**. In: TRASPADINI, Roberta e STEDILE, João Pedro (orgs.). São Paulo: Expressão Popular, 2011b, pp. 173-186.
- _____. **O ciclo do capital na economia dependente**. In: FERREIRA, Carla, OSÓRIO, Jamie e LUCE, Mathias. Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência. São Paulo: Boitempo, 2012, pp. 21-35.
- MARX, Karl. **Teorias da mais-valia: Histórica Crítica do Pensamento Econômico**. São Paulo: Difel – Difusão Editorial S.A, Vol. II, 1980, pp. 449-1065.
- _____. **Para a crítica da Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1982, pp. 3-132.

- _____. **O Capital**. São Paulo: Nova Cultural, Vol. I ao V, 1985a.
- _____. **Capítulo VI Inédito de O Capital**: resultado do processo da produção imediata. São Paulo: Editora Moraes, 1985b. 169p.
- _____. **Teorias da mais-valia**: Histórica Crítica do Pensamento Econômico. São Paulo: Nova Cultural, Vol. III, 1985c, pp. 1067-1616.
- _____. **Teorias da mais-valia**: Histórica Crítica do Pensamento Econômico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, Vol. I, 1987. 447p.
- _____. **Manuscrisos Econômicos Filosóficos**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004. 175p.
- _____. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005, 141p.
- _____. **Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse/Borrador 1857-1858)**. São Paulo: Boitempo Editorial, Vol. I ao III, 2007.
- _____. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. 272p.
- _____. **A questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010a. 139p.
- _____. **Glosas críticas marginais ao artigo “O rei da Prússia e a reformas social: de um prussiano”**. São Paulo: Expressão Popular, 2010b. 78p.
- _____. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011. 174p.
- _____. **Crítica ao programa de Gotha**. São Paulo: Boitempo, 2012. 140p.
- _____. **O capital**: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013. 894p.
- _____. **A miséria da filosofia**. São Paulo: Boitempo, 2017. 216p.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 2005. 237p.
- _____. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007. 613p.
- MATTOS, Carlos A. de. **Redes, nodos e cidades**: transformação das metrópoles latino-americanas. In.: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz (org.); LAGO, Luciana Corrêa do, AZEVEDO, Sérgio de & SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004, pp. 157-196.
- MÉSZÁROS, István. **Poder Político e Dissidência nas Sociedades Pós-Revolucionárias**. In: Ensaio 14. São Paulo: Editora Ensaio, 1985, pp. 29-47.
- _____. **A necessidade de controle social**. In: Cadernos Ensaio, Pequeno formato 2. São Paulo: Editora Ensaio, 1987. 73 p.
- _____. **Política radical e transição para o socialismo – Reflexões sobre o centenário de Marx**. In: Caderno Ensaio, Grande formato 1. São Paulo: Editora Ensaio, 1989a, pp. 141-161.
- _____. **Produção destrutiva e estado capitalista**. São Paulo: Ensaio, 1989b. 135p.
- _____. **Filosofia, ideologia e ciência social**: ensaios de negação e afirmação. São Paulo: Ensaio, 1993. 287p.
- _____. **O desafio e o fardo do tempo histórico**: o socialismo no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2007. 396p.
- _____. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011a. 1102p.
- _____. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011b. 158p.
- _____. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2012. 566p.
- _____. **A montanha que devemos conquistar**. São Paulo, Boitempo Editorial, 2015. 191p.
- _____. **Preface to Beyond Capital**. New York: Monthly Review, vol. 69, issue 9, 2018, pp. 47-57. DOI: 10.14452/MR-069-09-2018-02_4. Acessado em: 20 de fevereiro de 2020.
- MONTAÑO, Carlos. **A constituição da Ideologia e dos Projetos do ‘Terceiro setor’**. In: MONTAÑO, Carlos (org.). O canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos do ‘terceiro setor’. São Paulo: Cortez, 2014a, pp. 19-48.

- _____. **Apresentação – A constituição da ideologia e dos projetos do “Terceiro Setor”**. In: MONTAÑO, Carlos (org.). O canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos do ‘terceiro setor’. São Paulo: Cortez, 2014b, pp. 19-48.
- _____. **O lugar histórico e o papel político das ONGs**. In: MONTAÑO, Carlos (org.). O canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos do ‘terceiro setor’. São Paulo: Cortez, 2014c, pp. 53-96.
- _____. **No “mastros” da teoria marxista**. In: MONTAÑO, Carlos (org.). O canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos do ‘terceiro setor’. São Paulo: Cortez, 2014d, pp. 425-431.
- MOTTA, Diana Meirelles da. **As metrópoles e os desafios da política urbana**. In.: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz (org.); LAGO, Luciana Corrêa do, AZEVEDO, Sérgio de & SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004, pp. 127-154.
- MORI, Carla Kaiser. **Brasil: urbanização e fronteiras**. Tese de Doutorado. São Paulo: FAU-USP, 1996. 302p.
- MORAES NETO, Benedito de. **Século XX e trabalho industrial: taylorismo/fordismo, ohnismo e automação em debate**. São Paulo: Xamã, 2003. 127p.
- NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1995. 93p.
- _____. **Posfácio**. In: COUTINHO, Carlos Nelson. O Estruturalismo e a miséria da razão. São Paulo: Expressão Popular, 2010, pp. 233-286.
- ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Relatório Territorial da OCDE: Brasil**. OCDE Publishing, 2013. 235p. Disponível em: <http://dx.doi.org/10/1787/9789264189058-pt>. Acessado em 02 de dezembro de 2017.
- _____. **Relatórios Econômico OCDE: Brasil**. Paris: OCDE. Paris: OCDE, 2018. 173p. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264290716-pt>. Acessado em 27 de junho de 2018.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Acumulação monopolista, estado e urbanização a nova qualidade do conflito de classes**. In: MOISÉS, José Alvaro et al (org.). Contradições urbanas e movimentos sociais. Rio de Janeiro: Paz e Terra e Centros de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), 1978. pp. 65-76.
- _____. **A Economia da Dependência Imperfeita**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980. 159p.
- _____. **Elegia para uma re(li)gião**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. 137p.
- _____. **Collor, a falsificação da ira**. Rio de Janeiro: Imago Ed., 1992. 162p.
- _____. **Crítica a Razão Dualista: O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003. 150p.
- OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Geografia agrária: perspectivas no início do século XXI**. In: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino e MARQUES, Marta Inez Medeiros. O Campo no século XXI: território de vida, e luta e de construção da justiça social. São Paulo: Editora Casa Amarela e Editora Paz e Terra, 2004, pp. 29-70.
- OLIVEIRA, Filipe Vieira de. **“Itaquera para quem?” Projetos urbanos e mudanças socioespaciais na periferia de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo. São Paulo: EACH-USP, 2015. 193 p.
- PAULANI, Leda. **Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência**. São Paulo: Boitempo, 2008. 150p.
- PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. 502p.
- PERES, Ursula Dias. **Análise da governança do orçamento público**. In: MARQUES, Eduardo (org.). As políticas do urbano em São Paulo. São Paulo: Editora Unesp; Centro de Estudos da Metrópole, 2018, pp. 111-140.

- PETRAS, James. **Intelectuais: uma crítica marxista aos pós-marxistas**. IN: Lutas Sociais. São Paulo: NEILS / PUC-SP/ Xamã, n. 1, 1996, pp. 1-28.
- _____. **Prefácio**. In: MONTAÑO, Carlos (org.). O canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos do ‘terceiro setor’. São Paulo: Cortez, 2014, pp. 13-18.
- PIRES, Elson Luciano Silva, FUINI, Lucas Labigalini, MANCINI, Rodrigo Furgieri e NETO, Danilo Picoli. **Governança territorial: conceitos, fatos e modalidades**. Rio Claro: UNESP – IGCE: Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2011. 193p.
- PIRES, Elson Luciano Silva, FIGUEIREDO FILHO, Wilson Bento; FUINI, Lucas Labigalini e MENDES, Eugêncio Lima. **A governança territorial revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação**. In: Geographia - Revista de Geografia da Universidade Federal Fluminense. Niterói: Geographia – Universidade Federal Fluminense, vol. 19, n. 41, set/dez 2017, pp. 24-38.
- PRADO JÚNIOR, Caio. **Evolução política do Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977. 250p.
- _____. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004a. 364p.
- _____. **A revolução brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 2004b. 267p.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (PMSP). **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo**: lei n.º.: 16.050 de 31 de julho de 2014; texto ilustrado. São Paulo: PMSP, 2015. 241p.
- REZENDE, Fernando. **Em busca de um novo modelo de financiamento metropolitano**. In: MAGALHÃES, Fernanda. Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades. New York: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010, pp. 44-98.
- RIBEIRO, Marcelo Gomes e SALATA, André Ricardo. **Boletim Desigualdade nas Metrôpoles**. Porto Alegre/RS, n. 03, 2021. 40p. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/>. Acessado em: 03 de março de 2021.
- RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz. **Apresentação – As metrôpoles e a sociedade brasileira: futuro comprometido?** In.: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz (org.); LAGO, Luciana Corrêa do, AZEVEDO, Sérgio de & SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004a, pp. 7-14.
- _____. **Apresentação**. In.: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz (org.); LAGO, Luciana Corrêa do, AZEVEDO, Sérgio de & SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004b, pp. 9-17.
- _____. **A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. In.: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz (org.); LAGO, Luciana Corrêa do, AZEVEDO, Sérgio de & SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004c, pp. 17-40.
- _____. **Os desafios da reforma urbana nas metrôpoles brasileira**. In.: KLINK, Joröen (org.). Governança das metrôpoles: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010, pp. 75-98.
- ROLNIK, Raquel e SOMEKH, Nadia. **Governar as metrôpoles: dilemas de recentralização**. In.: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz (org.); LAGO, Luciana Corrêa do, AZEVEDO, Sérgio de & SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004, pp. 111-124.
- SAGAN, Carl. **O mundo assombrado pelos demônios: a ciência vista como uma vela no escuro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. 508p.
- SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. **Metástase da crise e aprofundamento da reversão**

neocolonial. In: Crítica e Sociedade: revista de cultura política. Uberlândia: Crítica e Sociedade / Universidade Federal de Uberlândia (UFU), v.1, n.3, Edição Especial - Dossiê: A crise atual do capitalismo, dez. de 2011, pp. 85-95.

_____. **Desenvolvimento e neodesenvolvimentismo:** tragédia e farsa. In: Scielo. São Paulo: Serviço Social y Sociedade, out./dez. de 2012, nº 112, pp. 672

_____. **Um desfecho melancólico:** notas sobre o momento histórico e os desafios da esquerda. In: FILHO, Paulo Alves de Lima; NOVAES, Henrique Tahan e MACEDO, Rogério Fernandes. (Orgs) Movimentos sociais e crises contemporâneas à luz dos clássicos do materialismo crítico. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017, pp. 293-306.

SANFELICI, Daniel de Mello. **A metrópole sobre o ritmo das finanças:** implicações socioespaciais da expansão imobiliária no Brasil. Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH/USP, 2013. 307p.

_____. **As escalas de acumulação na produção das cidades.** In: CARLOS, Ana Fani Alessandri, VOLOCHKO, Danilo e ALVAREZ, Isabel Aparecida Pinto (orgs.). A cidade como negócio. São Paulo: Contexto, 2015. pp. 121-144.

SANTOS, Cesar Ricardo Simoni. **A Nova Centralidade da Metrópole:** da urbanização expandida à acumulação especificamente urbana. Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH/USP, 2013. 279p.

_____. **A metageografia e a ordem do tempo.** In: CARLOS, Ana Fani Alessandri. A crise urbana. São Paulo: Contexto, 2015, pp. 37-54.

_____. **A fronteira urbana:** urbanização, industrialização e mercado imobiliário no Brasil. São Paulo: PPGH-USP / FAPESP / Annablume, 2015. 361p.

SANTOS, Fabio Luis Barbosa dos. **Além do PT:** a crise da esquerda brasileira em perspectiva latino-americana. São Paulo: Elefante, 2016. 240p.

_____. **Uma história da onda progressista sul-americana (1996-2016).** São Paulo: Elefante, 2018. 642p.

SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. 174p.

_____. **Metrópole Corporativa Fragmentada.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. 129p.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil:** Território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2010. 325p

SAVIAT, Catherine. **Os fundos de pensão e os fundos mútuos: principais atores da finança mundializada e do novo poder acionário.** In: CHESNAIS, François (org.). A finança mundializada. São Paulo: Boitempo Editorial. 2005, p. 109-132.

SEABRA, Odette Carvalho de Lima. **Metropolização: a reprodução do urbano na crise da sociedade do trabalho.** In.: CIDADES: Revista científica/Grupo de Estudos Urbanos. Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos, v.6, n. 10, 2009, pp. 415-434.

SECCO, Lincoln. **As jornadas de junho.** In. MARICATO et al. Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo e Carta Maior, 2013, pp. 71-78.

SERFATI, Claude. **A economia política da finança global.** In: LIMA, Marcos Costa (org.). Dinâmicas do capitalismo pós-guerra fria. São Paulo: Editora UNESP, 2008, p. 41-76.

SHAKESPEARE, William. **Otelo.** Porto Alegre: L&PM, 2004. 180p.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual.** Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S.A., 1988. 250p

_____. **Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano.** In: Geosp – Espaço e Tempo. São Paulo: Revista do Programa de Pós-Graduação de Geografia Humana da USP, nº 21, 2007, pp. 15-31.

SOUZA, Maria Adélia de. **O II PND e a política urbana brasileira:** uma contradição evidente.

In: DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010, p. 109-143.

SOUZA, Celina. **Regiões metropolitanas: trajetórias e influência das escolhas institucionais.** In.: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz (org.); LAGO, Luciana Corrêa do, AZEVEDO, Sérgio de & SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004, pp. 61-96.

STIGLITZ, Joseph Eugene. **A globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida de benefícios globais.** São Paulo: Futura, 2002. 327p.

SCHWARZ, Roberto. **A ideias fora do lugar.** In: Ao vencedor as batatas. São Paulo: Editora 34, 2001, p. 12-31.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e Ideologia.** São Paulo: Ática, 1977. 228p.

URANI, André. **O papel do setor privado e da sociedade civil nas novas governanças metropolitanas brasileiras.** In: MAGALHÃES, Fernanda. Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades. New York: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010, pp. 123-168.

VAISMAN, Ester. **A ideologia e sua determinação ontológica.** São Paulo: Editora Ensaio, Revista Ensaio, nº 17/18, 1989, p. 399-444.

Periódicos, Jornais e Revistas:

ASTA, Eduardo, BRANCATELLI, Rodrigo e CAMPOS, Filipe. **Por que SP ainda tem 2.627 favelas?** São Paulo: O Estado de São Paulo, 28 de novembro de 2011, Caderno Cidades/Metrópole, p. C6.

BRANCATELLI, Rodrigo e MANSO, Bruno Paes. **Cidades sem limites: Constituição Federal de 1988 deu maior poder aos municípios, mas pouco contribuiu para avançar sobre as questões metropolitanas.** São Paulo: O Estado de São Paulo, 20 de setembro de 2010, Caderno Especial Eleições 2010, p. H12.

CHIARA, Márcia De, FERNANDES, Adriana e GAVRAS, Douglas. **Estudo é importante para apontar problemas.** São Paulo: O Estado de São Paulo, 22 de novembro de 2017, Caderno de Economia e Negócios, p. B4.

FERNANDES, Adriana e OTTA, Lu Aiko. **Banco Mundial propõe ao Brasil um choque liberal na economia: encomendado ainda no governo Dilma, estudo sugere cortes profundos em gastos públicos que poderiam aliviar a pressão sobre o caixa federal em 7% do PIB até 2026.** São Paulo: O Estado de São Paulo, 22 de novembro de 2017, Caderno de Economia e Negócios, p. B1.

_____. **Proposta é fundir programas sociais: Banco Mundial afirma que fusão acabaria com acúmulo de benefícios e que a unificação teria como modelo a gestão do Bolsa Família.** São Paulo: O Estado de São Paulo, 22 de novembro de 2017, Caderno de Economia e Negócios, p. B3.

_____. **Servidor ganha 67% mais que o mercado: Banco Mundial recomenda congelamento dos salários do funcionalismo federal.** São Paulo: O Estado de São Paulo, 22 de novembro de 2017, Caderno de Economia e Negócios, p. B4.

FERRAZ, Adriana. **Lei que extingue Emplasa omite destino de acervo cartográfico.** São Paulo: O Estado de São Paulo, 01 de julho de 2019, p. A10.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Banco Mundial propõe ao Brasil um choque liberal na economia: encomendado ainda no governo Dilma, estudo sugere cortes profundos em gastos públicos que poderiam aliviar a pressão sobre o caixa federal em 7% do PIB até 2026.** São Paulo: O Estado de São Paulo, 22 de novembro de 2017, Caderno 1 - Capa, p. A1.

_____. **BIRD sugere fim da universidade pública.** São Paulo: O Estado de São Paulo, 22 de novembro de 2017, Caderno de Economia e Negócios, p. B4.

LEAL, Luciana Nunes e WERNECK, Felipe. **Brasil tem 11,42 milhões em favelas; 1 em cada 5 está na grande São Paulo**. São Paulo: O Estado de São Paulo, 22 de dezembro de 2010, Caderno Metrópole, p. C1.

Fontes Digitais Consultadas:

ALESP: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=365879>, consultado em 10 de novembro de 2015.

BM NO BRASIL: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil>, consultado em 02 de fevereiro de 2018.

EMPLASA: <https://emplasa.sp.gov.br/>, consultado em 12 de dezembro de 2019.

IPEA: <http://www.ipea.gov.br/portal>, 12 de outubro de 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES OU ITAMARATY: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/2376-discurso-proferido-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-sessao-plenaria-do-forum-economico-mundial-2014-davos-suica-24-de-janeiro-de-2014>, consultado em 02 de março de 2017.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES: <http://observatoriodasmetropoles.net.br/wp/>, 02 de março de 2018.

ONU: <http://www.un.org>, <http://nacoesunidas.org/>, <https://www.un.org/millenniumgoals/>, <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> e <https://nacoesunidas.org/pnud-explicacao-transicao-dos-objetivos-do-milenio-aos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>, consultados em 20 de fevereiro de 2017.

PLANALTO – GOVERNO BRASILEIRO – ESTATUTO DA CIDADE: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm, consultado em 02 de fevereiro de 2017.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ESTADO DE SÃO PAULO: <https://www.sdr.sp.gov.br/institucional/>, consultado em 12 de dezembro de 2019.

Anexo I: Entrevistas com Prof. Dr. Jeröen Klink

As entrevistas foram realizadas nos dias 23 de outubro e 6 de novembro de 2018, no período pré-aula da Universidade Federal do ABC (UFABC), no campus de São Bernardo do Campo. A primeira entrevista durou cerca de uma hora (58 minutos) tendo início às 9h:04m e término às 10h:02m. Essa entrevista exigiu um segundo encontro para manter a linha de continuidade da conversa. O professor nos atendeu e cedeu entrevista em sua sala. Durante o diálogo apresentou os aspectos gerais da institucionalização do Estatuto da Metrópole, os desdobramentos e impasses que compreenderam a sua institucionalidade e a política que envolveu a sua definição em relação à realidade das metrópoles e sua preocupação com o tema e os aspectos ligados à escalaridade da urbanização e da metropolização brasileira.

Para melhor compreensão do diálogo e para deixá-lo mais corrido, optamos em corrigir erros de linguagem e/ou troca de informações, palavras e conceitos, arrumando-os quando necessário no próprio texto. As notas de rodapé também cumprem a função de apresentar erros e acertos para melhor compreensão da comunicação/linguagem oral. Além dessa opção metodológica de formatação do texto, também complementamos as lacunas presentes na linguagem oral através de palavras adicionadas ao texto, essas se encontraram entre colchetes. A complementação e a correção de verbetes e palavras foram realizadas para melhor exposição o que não compromete o contexto e o conteúdo da entrevista, mas ajuda em sua interpretação.

Em relação aos integrantes da entrevista, para facilitar a leitura do diálogo, e esclarecer as informações e os conteúdos apresentados durante a conversa utilizamos siglas definidas abaixo a partir dos interlocutores:

- Felipe Saluti Cardoso, como entrevistador, será tratado como *FSC*.
- Prof. Dr. Jeröen Klink na figura de entrevistado será tratado como *JK*.

Parte I – Entrevista realizada no dia 23 de outubro de 2018:

FSC: Estamos aqui [em São Bernardo do Campo], hoje é dia 23 [de outubro de 2018], eu Felipe [Saluti Cardoso] vou entrevistar o Prof. [Dr.] Jeröen [Klink], professor da Universidade Federal do ABC. É vou pedir para que ele autorize a entrevista.

JK: Claro!

FSC: Eu me responsabilizo para passar a transcrição da entrevista para o professor Klink para que ele tenha [me repasse] uma autorização final. E deixo registrado no áudio essa preocupação.

JK: Perfeito.

FSC: Conforme combinamos, eu vou desenvolver perguntas a respeito do Estatuto da Metrópole e da questão da Governança Metropolitana, mais ou menos estruturadas na linha de três eixos temáticos e a partir desse eixo pensar em algumas perguntas. Bem Klink, a primeira pergunta, na verdade o primeiro conjunto de perguntas dizem respeito ao Estatuto da Metrópole. A primeira é a seguinte:

Com relação aos outros instrumentos urbanísticos, a título de exemplo o Estatuto da Cidade³⁰⁰, as leis dos Consórcios Públicos [Intermunicipais], assim como o[s] Plano[s] Diretor[es], etc. Quais seriam as diferenças legais do Estatuto da Metrópole?

JK: A principal diferença, que eu vejo, entre o Estatuto da Metrópole e, principalmente, o Estatuto da Cidade é a escala. E a percepção [de que] o Estatuto da Cidade não resolveu a articulação das chamadas Funções Públicas de Interesse Comum, quer dizer das redes infraestruturais, e também o uso e ocupação de solo, né?! O Estatuto da Cidade é muito frágil nesse sentido, faz umas menções muito genéricas. A meu modo de ver, a grande lacuna que o Estatuto da Metrópole buscou preencher, é exatamente essa, de articulação melhor na escala metropolitana os Planos Locais [e] os Planos Diretos Participativos, né?! Essa é a grande novidade é a missão, digamos assim, do Estatuto da Metrópole.

FSC: Então ele muda de escala de atuação [do Estado].

JK: É um reescalonamento!

FSC: Ah, legal!

JK: É uma percepção das lideranças políticas e dos deputados³⁰¹, das forças sociais e acadêmicas que estavam puxando essa discussão, no meu modo de ver, é basicamente questão da escala, da metropolitana. A busca de uma escala metropolitana que o Estatuto da Cidade não conseguiu e nem manteve [como perspectiva], o objetivo do Estatuto [da Cidade] era mais voltado para escala local mesmo.

FSC: Então dá para dizer que o Estatuto da Metrópole por promover ou pensar na Função Pública, sobretudo dos Interesses Comuns, ou vamos pensar, em estratégias comuns entre os municípios, ele muda de escala também?

JK: Eu acho que isso é o principal ponto de partida do Estatuto [da Metrópole], a mudança escalar.

³⁰⁰ Aqui o entrevistador troca o Estatuto da Cidade pelo da Metrópole. Esse equívoco não compromete o entendimento da pergunta pelo entrevistado.

³⁰¹ Neste momento da entrevista, Jeröen Klink arruma sua fala para mostrar o conjunto de forças que atuaram/atua e que conflituosamente participaram do debate e da formulação do Estatuto da Metrópole. A princípio a menção pararia na dimensão das forças político-institucionais ligadas ao poder legislativo e a Câmara dos Deputados Federais. Porém, a análise se estende para a composição dos diferentes grupos que conflituosamente pressionam o Estado.

FSC: Mas essa mudança escalar antecede³⁰² então, só uma perguntar para mudar um pouco o eixos das coisas e para gente sair do plano jurídico, houve primeiro um crescimento das metrópoles para depois [ocorrer] a articulação do Estatuto [da Metrópole], ele vem como uma necessidade, podemos dizer?

JK: Eu penso assim, essa percepção veio depois.

FSC: Ah, legal!

JK: Porque, a meu modo de ver, no processo constituinte, [no] final da década de 1980, a questão metropolitana não era uma agenda, não era considerada uma agenda, nem os movimentos sociais [consideravam essa agenda, tanto é] que associaram a agenda/escala³⁰³ metropolitana muito ao regime militar, e [a]o modelo técnico-burocrático do regime militar. E os prefeitos eleitos, eles também, estavam muito mais interessados na agenda local, em termos de um projeto local de redemocratização. E, portanto, grosso modo, eu vejo os novos atores, aquilo que se chama de emergência de novos agentes³⁰⁴, principalmente prefeitos eleitos e movimentos, eles não tinham o interesse de pautar o modelo institucional metropolitano. Então, o Estatuto da Cidade se configurou, como ele se configurou, para escala local. Escala privilegiada do projeto de reforma urbana cuja configuração jurídica é o Estatuto da Cidade, ele ancora esse projeto na escala local. E o Estatuto da Metrópole é uma percepção tardia que isso deixou contradições³⁰⁵. E, portanto, [em] 2004, mais ou menos, alguns anos depois, vem a proposta do deputado [Walter] Feldman para preencher essa lacuna.

FSC: Legal. Está [bem], legal! Acho que fui contemplado. Bem, a segunda pergunta é a seguinte: Há impasses no que diz respeito as unidades federativas, no que tange a constituição do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado? Se... Por exemplo, em termos de escala ou níveis de Estado³⁰⁶ (entre [o] governo federal, [o] governo estadual e [os] governos municipais), há um impasse na formulação do PDUI (Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado)? E se existem esses impasses, quais seriam e como que o Estatuto [da Metrópole] resolveria esses impasses?

³⁰² O termo utilizado pelo entrevistador foi “vem antes”, aqui trocamos por antecede para facilitar o desdobramento do problema, a saber: tentar compreender a dinâmica entre o intenso processo de urbanização e metropolização do território e o Estatuto da Metrópole como uma resposta, a princípio, jurídico-institucional e política de dinâmicas socioeconômicas e históricas em marcha.

³⁰³ No decorrer da conversa há a repetição da palavra metropolitana, no contexto do reforço a problemática da metrópole. A frase foi colocada da seguinte maneira “associaram a agenda metropolitana a escala metropolitana”. Para facilitar a leitura utilizamos a barra como dobra do sentido para a mesma palavra (metropolitana).

³⁰⁴ A frase original da entrevista foi posta como segue: “aqueles que se chamam emergentes de novos agentes”, houve alteração para manter o sentido.

³⁰⁵ No momento da entrevista há uma mudança de sentido da frase com o uso do termo correto “deixou contradições”, porém houve uma expressão anterior que foi subtraída da frase, antes estava “isso foi isso deixou”, mantivemos somente a segunda expressão.

³⁰⁶ O entrevistador repete as palavras Estado, a estrutura da frase foi construída como segue: “em termos de escala de Estada e níveis de Estado”, optamos pela versão mais concisa para melhor ordenamento do texto.

JK: Bom, boa pergunta. Eu acho que de forma geral há muitos impasses, eu vejo muitos empasses. Eu vejo mais impasses que soluções (né?!), por enquanto. E de cara, apesar do fato [de] que o Estatuto da Metrópole representa, ao menos na sua configuração inicial (né?!), a proposta que foi aprovada em 2015,³⁰⁷ um avanço tímido. Eu não acho que uma peça jurídica iria resolver todos esses impasses estruturais. Então são duas coisas que eu acho que /.../ Deixame explicar melhor, o que estou querendo dizer com isso. Primeiro, eu acho que têm uma série de impasses estruturais no federalismo, o primeiro é a articulação entorno das principais Funções Públicas de Interesse Comum, são as redes de infraestrutura. Isso já começou inclusive com uma briga política entorno dos Consórcios, da lei dos Consórcios. Não tem no Brasil, e isso está muito claro na área de saneamento ambiental, não tem clareza sobre a titularidade do saneamento nas Regiões Metropolitanas. Isso foi objeto de uma ação direta de inconstitucionalidade, no final da década de 1980 no Rio de Janeiro, gerou então essa lei. I.e., quem afinal das contas tinha a titularidade? Tinha três teses: a primeira tese a titularidade é do estado, a segunda tese essa titularidade é dos municípios e, a terceira que prevaleceu (né?!), a titularidade é compartilhada. O STF ficou com isso mais que uma década e, em 2013, resolveu, [ou seja] resolveu e não resolveu. Mas, o julgamento foi que a titularidade de saneamento é compartilhada. Não é nem dos municípios, não é nem do estado, mas é [ou] seria regulada a partir do conceito de governança compartilhada. O Supremo [Tribunal Federal]³⁰⁸ nesse sentido avançou e não avançou, porque deixou, porque não é tarefa do STF, uma série de lacunas. Do tipo, os entes federados, principalmente o governo estadual e os municípios, precisam criar de acordo com o parecer ou o julgamento, tinham que obrigatoriamente criar uma autarquia territorial para planejar e gerenciar o saneamento ambiental. Então, surgiram uma série de dúvidas, né?! Qual o caráter jurídico dessa autarquia territorial? Quem vai financiar? O quê? Qual o contrato de rateio? Etc. etc. E para piorar, para agravar essa insegurança institucional, se essa dúvida existe para o saneamento ambiental, existe um risco concreto que essas pendências, essas indagações, essas inseguranças, transbordam para outras Funções Públicas.

FSC: Com certeza.

JK: Então, isso está lá. Isso está andando [e] isso não foi resolvido. O Supremo [Tribunal Federal] têm alguns embargos. Ou seja, pedidos de esclarecimento. Na hora que isso for resolvido (né?!), o parecer do Supremo [Tribunal Federal] vai valer. E aí, dentro de um prazo de dois ou três anos, os entes federados precisam [se] resolver. Aí precisam obrigatoriamente

³⁰⁷ Foi retirada a repetição da palavra representa.

³⁰⁸ Daqui em diante para facilitar a leitura, todas as vezes que a expressão “Supremo” se referir ao Supremo Tribunal Federal ela será abreviada pela sigla STF.

[resolver]. Aí é diferente de um Consórcio.

FSC: Precisam se adequar, não é?!?

JK: Eles precisam obrigatoriamente, por comparecer do Supremo [Tribunal Federal] você obedece. Não é como um Consórcio. É algo novo. Por isso, inclusive você deve saber, surgiu em 2014, isso tudo antes da aprovação do Estatuto da Metrópole³⁰⁹, surgiu a proposta de uma Emenda Constitucional. Não sei se você soube.

FSC: [Sim]. Soube.

JK: Essa emenda constitucional, na conversa que eu tinha em Brasília com um assessor jurídico (né?!), o Victor. Ele explicitou essa dúvida. Uma vez que o STF deu um parecer que gerou tantas incertezas. Vamos fazer uma emenda constitucional, sobre a questão metropolitana. Essa foi engavetada, inclusive eu participei de uma discussão, no final de 2014, portanto, algumas semanas antes da aprovação do Estatuto, que o pessoal estava discutindo: “vamos fazer/discutir uma emenda constitucional, porque aí o EM seria já a lei complementar que estaria regulamentando a emenda constitucional”. Entendeu?! Isso não aconteceu, o Estatuto foi aprovado e a emenda foi, por enquanto, engavetada. Não sei em que pé está isso, mas em qualquer momento essa Emenda Constitucional pode ser desengavetada. Inclusive, alguém me falou que isso já está sendo feito. Agora, por causa das eleições está tudo parado, mas tem gente ainda discutindo isso. Então,³¹⁰ a questão das Funções Públicas de Interesse Comum [de] quem tem a responsabilidade final [de] como financiar [e] gerenciar é um grande impasse. Enquanto isso, toda essa discussão, a modo de ver, das PPPs e da participação do setor privado, precisa ser³¹¹ um pouco relativizada, porque o capital financeiro e o capital produtivo de verdade olham para esse sistema institucional com muita dúvida. Então, essas são as Funções Públicas de Interesse Comum [em relação] ao Uso e Ocupação de Solo, idem. Existe³¹² muita dúvida [sobre a sua definição]! Nós organizamos um seminário, aqui na [Universidade] Federal [do ABC], com a Profa. Mariana Mêncio, que é uma advogada, e [com] a Profa. Silvana [Maria Zioni] em parceria com o IBDU (que é o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico), e nós discutimos um pouco, aliás bastante, o EM. E no final do dia, acho que foi o Dr., caramba esqueci o nome dele, Lozano, que trabalhou inclusive na Prefeitura [Municipal] de Santo André como assessor. Enfim, ele sintetizou bem o impasse no entorno do Uso e Ocupação do Solo. Ele, mais ou menos, falou o seguinte: “os estados e os municípios vão ter que gastar muita saliva para se

³⁰⁹ Retirada a repetição da “aprovação do Estatuto da Metrópole” para deixar o texto mais fluido.

³¹⁰ Nesta parte foi propositalmente retirada a expressão “você vê” que é um recurso oral utilizado para chamar a atenção do entrevistador. Portanto, julgamos ser desnecessário reproduzir este jargão no texto escrito.

³¹¹ Na versão do áudio a expressão utilizada é “você tem que relativizar um pouco”, mas para sair da informalidade e tornar o texto menos coloquial e mais adequado a uma resposta linear, trocamos pela expressão para “precisa ser um pouco relativizada”.

³¹² A expressão oral consta como “É muita dúvida”, adequamos para “Existe muita dúvida”.

pactuar entorno de coordenação do Uso e Ocupação de Solo, se não tiver pacto³¹³ política o Estatuto, no que se refere a aprovação de uma lei que norteie o Uso e Ocupação de Solo [e] se tem conflito, está extremamente frágil, porque qualquer município pode entrar com uma ação de inconstitucionalidade, e tem chance de ganhar ou vai parar [e] vai gerar muita incerteza entorno disso”. Então, foram várias opiniões neste sentido, porque, onde já [se] viu uma lei federal como o EM interferir nas atribuições constitucionais do Uso e Ocupação do Solo dos municípios? Você vai fazer isso a partir de uma lei aprovada pela Assembleia Estadual? Então [aparecem] muitas dúvidas que [emergem] no campo jurídico. Então, Uso e Ocupação de Solo [apresentam] dúvidas jurídicas e [em relação as] Funções Públicas de Interesse Comum [também surgem] muitas dúvidas e impasses. E além disso, que é a questão mais importante, talvez, no Brasil nós gostamos muito de ficar neste fetiche institucional no campo das entidades constituintes, no campo do direito, que é uma cortina de fumaça, de certa forma. Se não tem [uma] escala metropolitana politicamente constituída [dificilmente a questão metropolitana será tratada]. É aquela discussão que [Antonio] Negri faz sobre o poder constituinte *versus* poder constituído, ou seja, no Brasil todas essas discussões sobre o Estatuto, o Supremo [Tribunal Federal], o Uso e Ocupação de Solo, a autonomia municipal, há muita discussão entorno do constituído deslocando a discussão daquilo que realmente interessa que é o poder constituinte, que é a legitimidade política da questão metropolitana. Ninguém está discutindo isso, [apenas] alguns acadêmicos [e] alguns caras perdidos naquelas autarquias estaduais. Mas, quem está discutindo a questão metropolitana? A gente discute isso a partir de crises, a crise hídrica [e] a crise de 2013 [ligada aos transportes públicos municipais], são poucos os momentos que a gente faz, quando o povo reivindica e se queixa, reivindica algo melhor, é aquilo que [David] Harvey, escreve naquele livro “Cidade Rebeldes”. Então é isso, temos muitos impasses. Muitos impasses no campo jurídico que estão mais ou menos sendo mapeados pelas questão institucionais. Mas o principal impasse é a falta de uma discussão sobre a cidadania metropolitana, sobre o processo constituinte da escala metropolitana como escala da reprodução da vida³¹⁴. A percepção muito difusa no Brasil da população sobre a questão metropolitana que é diferente, por exemplo, em países como a África do Sul, onde a questão metropolitana era percebida a partir do fim do *apartheid* como uma questão chave, não é atoa que eles fizeram várias mudanças constitucionais, porque os caras perceberam que o espaço da reprodução do

³¹³ Trocamos a expressão oral “pactuação”, inexistente na língua portuguesa, mas comum em outros idiomas e nos termos de instituições internacionais de fomento, por “pacto”.

³¹⁴ A frase completa seria “da escala metropolitana, da escala metropolitana como escala de reprodução da vida”, para evitar a repetição de palavras e sem comprometer a linha de raciocínio do entrevistado, optamos por “da escala metropolitana como escala de reprodução da vida”.

apartheid é o espaço metropolitano. Aqui no Brasil não [existe a mesma percepção], só a partir de crises. Mas o problema está aí, [existem] impasses muitos impasses!

FSC: Bem, foi resolvida essa questão, estou contemplado.

JK: Resolvido, mas nem tanto.

FSC: Resolvido no sentido da minha dúvida, mas não resolvido no sentido da realidade. Bem, a terceira pergunta.

JK: Aliás, desculpe te cortar. Eu escrevi um *paper* sobre isso na revista *Antipode*, que é uma revista de geografia crítica, em 2014, mais ou menos trabalhando essa ideia: “vamos sair da discussão jurídica, é importante a questão jurídica necessária, mas não é suficiente, porque a questão jurídica tende a não revelar os processos reais da produção dos espaços metropolitanos”.

FSC: Até mesmo porque os movimentos de base, eles são muito fragmentados e giram no entorno de reivindicações singulares. E só quando, de fato, estoura uma crise que afeta a todos que ele se torna evidente. Esse é um ponto interessante também.

JK: A crise foi uma oportunidade perdida, em 2013. Acho que o Movimento Passe Livre (MPL), que é um movimento que tem tradição, se queixou corretamente desses movimentos pendulares que aumentaram muito em 2010, em função inclusive do sucesso do lulismo que desencadeou a partir da injeção de recursos, via [Programa] Minha Casa Minha Vida, PAC, etc. etc. Desencadeou, sem controle sobre o Uso de Ocupação de Solo, o espraiamento ainda mais acentuado, aumentou os movimentos pendulares, aumentou a tarifa e gerou aquela revolta. Só que a mídia, a grande mídia, rapidamente soube abafa e descolou para uma outra questão.

FSC: Até mesmo porque, houve sempre um problema em relação as políticas metropolitanas de transportes, justamente pela responsabilidade dos [governos do] Estado, [ou seja,] no âmbito estadual, que nunca foi partilhada com os municípios. Então, isso iria explodir, mais cedo ou mais tarde.

JK: A crise hídrica [é] outra [questão]. Há muito poder concentrado naquelas autarquias estaduais, [como] Sabesp, a Secretaria Estadual de Transporte [Metropolitano no caso do Governo do Estado de São Paulo]. E, portanto, um ciclo perverso. De um lado, as autarquias estaduais não abrindo informações e[, de outro,] a população, em função do Estado não compartilhar informações, não se interessa, não conhece e não percebe a relação causa e efeito dessas políticas, e um distanciamento da população em função disso. E, portanto, um ciclo vicioso.

FSC: Sim. Bem, a terceira pergunta.... eu me senti contemplado [com sua resposta], me desculpe a pressa, pois estou com preocupação [em relação ao] seu tempo e ao meu tempo

também.

JK: Não [se preocupe], eu tenho mais ou menos até as 10h. Eu vou dar aulas as 10h, então temos tempo.

FSC: Ainda voltando ao Estatuto. Houve uma formulação dele que foi vetada, que era o Fundo Específico de Provisão seja federal, estadual ou municipal, que dizia respeito exatamente as infraestruturas comuns nos conglomerados urbanos e metropolitanos. A [minha] pergunta é a seguinte: Quais seriam as alternativas presentes no próprio Estatuto, ou nos outros instrumentos urbanísticos, para alavancar os investimentos em infraestrutura? Quais seriam as prioridades?

JK: O Estatuto não resolve de fato. O Estatuto em si é muito frágil, ao meu modo de ver, no que se refere ao padrão de financiamento. Primeiro, eu não acho, inclusive, que aquela cláusula que foi vetada pela presidente [Dilma] teria resolvido muita coisa, porque era toda uma cláusula voltada para criação de fundos [baseada] numa proposta muito voluntária. Meio assim de disponibilizar, na medida do possível, recursos para determinadas funções, [era] muito voluntária e foi vetada por razões fiscalistas [ou fiscais]. Acho que foi a Secretaria de Tesouro que preparou a linguagem [do] veto, [indo] meio na linha de que não podemos ter mais um recurso carimbado no orçamento, porque o orçamento já perdeu toda a flexibilidade. Por que não teria resolvido? Acho que o que seria necessário para resolver de forma assim mais contundente o padrão de financiamento, é você reformular o federalismo fiscal, e quem escreveu sobre isso foi já /.../ não é minha própria ideia, não é meu próprio pensamento, eu tomo emprestados as próprias ideias do próprio Fernando [Antônio] Rezende [da Silva], ex-fundador do IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), ele tem um artigo nesse livro do Fernanda Magalhães, “O paradoxo metropolitano”, que ele está dizendo o seguinte: “olha, o padrão de financiamento não mudou, desde a constituição do Regime Militar, no fundo no fundo não mudou, principalmente, você ter uma lógica que não incorporou o fenômeno de metropolização, você deveria ter um padrão de financiamento, i.e., uma repartição dos recursos tributários a partir de uma lógica de cidades metropolitanas e de cidades não metropolitanas, ao invés disso, o que você tem é ainda uma lógica de capital [em relação ao] interior, e, portanto, não é uma lógica que contempla as necessidades o Brasil metropolitanos, de um Brasil que passou pelo processo de metropolização”. Então quer dizer, dialogando com essa ideia, e eu acho que ele tem razão, você precisava montar o que eu chamaria de padrão de financiamento. O que é [um] padrão de financiamento? Um padrão [de financiamento] têm duas características, [a primeira], ele trabalha com previsibilidade dos recursos e, portanto, ele não precisa/necessita de negociações bilaterais *ad hoc*, aquela coisa muito comum do clientelismo brasileiro que acompanha o federalismo fiscal a partir do jogo das emendas, etc. Coisa bem descrita por Chico

de Oliveira, Raquel [Rolnik] e Marta Herdt, etc. Na medida em que você tem um padrão ancorado de uma fórmula de compartilhamento de recursos tributários, portanto, eu não estou falando de recursos voluntários, você cria previsibilidade e, [a segunda característica do padrão de financiamento], transparência. Transparência de que, no sentido de que os agentes da sociedade, as prefeituras, o governo do estado, a sociedade que acompanha o rateio dos projetos, [dos] programas e das políticas, sabem mais ou menos o que está acontecendo. Nós não temos um padrão de financiamento que têm essas duas características, [a saber:] a longo prazo [ter] previsibilidade transparência. Ao invés disso o que eu vejo inclusive com bastante preocupação no Estatuto da Metrópole, ou o que sobrou no/do Estatuto após o veto da presidenta? O Estatuto prevê duas coisas ou dois ou três instrumentos: 1) as PPPs ou Parcerias Público Privadas e as 2) chamadas Operações Urbanas Consorciadas Interfederativas. Portanto, são dois exemplos de instrumentos que são justamente o oposto de um *bom padrão de financiamento*, porque eles precisam de negociação *ad hoc*. Muitas vezes [as] Parcerias Público Privadas e as próprias Operações caem numa armadilha de um monopólio bilateral, de um lado o gestor público ou o secretário estadual e municipal e, de outro lado, o capital fundiário, imobiliário e financeiro negociando os principais parâmetros e a sociedade civil acompanhando ou, melhor dizendo, não acompanhando, porque está basicamente ou está sendo convidada para participar de um processo cujos dados são [já] formatados, é uma participação convidada [e] oficial. Aquela frase que num texto de... estou tentando lembrar o nome da pesquisadora estrangeira, acho que é uma sul africana, ela separa o *invited participation* [ou] a participação convidada [e] oficial *versus invented participation* a participação que vem de fora [ou] a participação mais insurgente. Então, [n]essa Operação e [nas] PPPs a participação é *ad hoc*, é exposta e o jogo é de fato consumado, na verdade! E muitas vezes com compartilhamento de riscos e custos benefício perversos. É uma distribuição que é possível se verificar³¹⁵ nas Operações Urbanas Consorciadas, o exemplo mais dramático foi no “Porto Maravilha” que é uma radicalização desse modelo e que [utilizou,] inclusive, o dinheiro dos trabalhadores [para ser] investido na compra dos Cepacs. Então, o Estatuto [e o] que sobrou depois do veto, que eu também acho que não teria resolvido, aliás o próprio Fernando Rezende chega a fazer uma proposta de reformulação do fundo de participação dos municípios para uma lógica metropolitana [e] não metropolitana. E, na visão dele nem precisava, e eu não sei se ele tem razão [e para isso] precisava consultar um especialista jurídico, mas ele alega neste artigo que nem precisava de uma emenda constitucional, daria para fazer isso a partir de uma lei

³¹⁵ Aqui foi trocada a expressão “a gente vê isso” para “é possível verificar”, para diminuir a coloquialidade do texto.

complementar de uma mudança infraconstitucional. Então, falta vontade política, falta a percepção da escala metropolitana como uma construção política, portanto a necessidade de alocar recursos para isso. Se essas questões são importantes, [tais como] redes de infraestrutura, um projeto de coesão socioespacial para a metrópoles, uma estratégia, portanto, redistributiva dos principais serviços de interesse comum como água, saneamento, transporte, [é preciso] um projeto claro, com subsídios cruzados que não dependem de negociações *ad hoc*, mas já [se encontrem mais ou menos livres deste tipo de acordo] num processo de formulação, com fórmulas pré-estabelecidas, acho que isso seria um avanço concreto. O Estatuto nem, na sua formulação inicial antes, portanto, do veto, chegou perto disso. Infelizmente, acho isso talvez [seja] o grande elo perdido desse debate que, a meu modo de ver, reflete a falta de um processo constituinte. Você teve um processo do Estatuto da Metrópole que representa uma peça constituída, mas o processo político, [ou seja] em nenhum momento o Estatuto chegou a se aproximar disso. Como em um [outro] momento foi o Estatuto da Cidade, mas tinha /.../ e você pode até questionar [dizendo que] houve uma diluição do processo político, é verdade e base [lembrar] do debate entre Flávio Vilaça *versus* Orlando [e o] pessoal do Pólis mais reformista, é verdade, houve uma diluição do radicalismo que acompanhou a reforma urbana [dos anos de 19]60, mas houve uma efervescência política que se diluiu. Eu acho que a grande diferença da EM, por mais respeito que eu tenha pelo deputado que faleceu, Zezé Ribeiro, ele fez um trabalho importante de conversar [e] de mobilizar [forças políticas para a constituição do Estatuto], mas nem de longe chegou perto [do] grau de mobilização [de forças] do projeto da emenda constitucional que culminou no Estatuto da Cidade.

FSC: Ele perde força social, não é?

JK: Ele perde força social e ninguém está discutindo a questão metropolitana. Só nós os acadêmicos e alguns gestores, perdidos nos organogramas das autarquias estaduais [e] nos respectivos governos estaduais do Brasil, as “EMPLASA” da vida.

FSC: Bem, fui contemplado [com a resposta].

JK: É, infelizmente. Não estou muito positivo sobre essa questão.

FSC: Mas, a gente tem que fazer o debate.

JK: Tem que fazer o debate sim, você está completo de razão.

FSC: Bem, [para dar andamento a] quarta pergunta diz respeito aos “atores [sociais]” e como é a representatividade deles [aparece] no Estatuto. Porque há uma previsão de possibilidade de uma atuação participativa [e] que não é muito clara. Então, quais seriam esses atores ou qual seria a relação presente entre esses atores que têm interesses no/com [o] Estatuto?

JK: Eu vejo que essa participação é muito frágil. Na estrutura, inclusive, na estrutura

institucional. Vamos pegar o estado de São Paulo, por exemplo. Do jeito que está, o formato atual da organização metropolitana de São Paulo, vai ser objeto, de mais cedo ou mais tarde, uma ação do Ministério Público. Por quê? Porque, no Conselho Deliberativo não tem a participação da sociedade civil, só no Conselho Consultivo, o EM prevê a necessidade de participação e, portanto, eu acho que essa participação é por enquanto muito frágil. Não que eu acredite³¹⁶ que a participação formal vai resolver todas as questões metropolitanas. Mas, ao mesmo tempo, quando você compara, por exemplo, com Minas Gerais, eles têm uma estrutura institucional um pouco mais interessantes. Por quê? Ao menos existem duas cadeiras no Conselho Deliberativo para a sociedade civil, eles desencadearam todo um processo de mobilização para sociedade civil se organizar para a eleição dos dois conselheiros no Conselho Deliberativo, houve um processo de politização para ocupar essas duas cadeiras [e] se criou em função disso uma espécie de “Fórum da Cidadania”, muito inspirada na experiência do ABC. Então, têm possibilidades de [se] avançar com as ferramentas do EM. Não que resolveria totalmente [o problema]. Acho que você precisa de instrumentos complementares [e] de flexibilidade nessa estrutura institucional para³¹⁷ dialogar com reivindicações mais diretas da sociedade. E essa estrutura de Agências, Conselho Deliberativo [e] Conselho Consultivo tem muito pouco espaço para isso [e] tem, de forma geral, [uma participação de pessoas que vão] mais [para] ver as audiências que são essas figuras totalmente esvaziadas também. Então, eu acho que.... Aqui para o ABC se fez uma coisa interessante, foi o Consórcio [Intermunicipal do Grande ABC] que organizou uma discussão participativa [no] entorno do PPA (Plano Plurianual), o PPA Regional. O Prefeito [Luiz] Marinho, o então presidente do Consórcio, ele pautou a discussão do PPA regionalizado [e] isso foi muito interessante. Porque ele de fato levou o Consórcio para [os] setes municípios e discutiu de forma mais sistêmica o PPA numa escala regional e isso foi, inclusive, aprovado e passou pelas respectivas prefeituras, mobilizando uma parte da sociedade civil no ABC. Foi uma experiência interessante. Por quê? Porque na hora que você mobiliza a sociedade, você quer mobilizar em todos [os] temas concretos, onde inclusive você tem a previsão de alocação de recursos para determinadas coisas. Esse é o grande problema, na hora que você não tem padrão de financiamento, [nossa] discussão anterior, você mobiliza para o quê, exatamente? A discussão que você não tem clareza se isso vai desencadear num planejamento com projetos [e] com demandas que são viabilizadas a partir da discussão cria³¹⁸ uma coisa vazia. O PPA Regional aqui [do ABC], foi uma experiência

³¹⁶ Trocamos o verbo achar por acreditar, devido a precisão do termo.

³¹⁷ A preposição “de” foi trocada por “para”, por ser mais apropriada a frase do ponto de vista gramatical.

³¹⁸ Para melhor exposição gramatical houve a troca da palavra fica por cria, já que essa era a posição levantada pelo entrevistado.

interessante.

FSC: Mas, essas soluções, por exemplo, no plano tanto institucional quanto extrainstitucional, mais locais, poderiam preencher essas lacunas do Estatuto? Porque, o que se vê hoje na formulação do PDUI, e eu tive acesso a minuta da lei que origina o PDUI em São Paulo [o da RMSP] e ela ainda não está pronta. Se [você] quiser até disponibilizo depois.

JK: Ah, legal. O caderno de sustentação, é isso?

FSC: O caderno de sustentação, é [mais ou menos] isso. Só que antes, ele tem um conjunto de leis que formulam o PDUI, eu estou com a minuta que é a previsão.

JK: Ah, legal. Eu estou muito interessado.

FSC: E eles estão utilizando o conjunto de leis estaduais que preenchem as lacunas do Estatuto. Então, por exemplo, [em relação a]o fundo [de recursos]. Como tem previsibilidade do [governo] do estado [em] criar um fundo metropolitano, antes [mesmo da formulação do] EM, com leis estaduais eles conseguiram preencher a lacuna. Então todos os... Mas, lógico, [ocorre a partir de] uma via unilateral que vem da autarquia que é a EMPLASA e de uma discussão que acaba sendo fechada no próprio governo do estado. Mas, houve um movimento na tentativa de preencher as lacunas. Isso pode se generalizar? Você acredita que isso pode [ocorrer]?

JK: Eu estaria interessado em ver essa documentação mais recente. Agora a minha dúvida. Minha percepção em relação aos fundos e as estruturas de participação criada no entorno desses fundos... Os fundos, de um modo geral, não têm dinheiro para obras e grandes projetos. Mesmo nas experiências mais bem-sucedidas, e eu diria que Belo Horizonte é hoje a experiência mais interessante com todos os seus problemas, se vai olhar para o fundo que foi constituído pelo governo do estado, o fundo nem sequer consegue contratar, até conseguiu contratar uma acessória para a elaboração do Plano Diretor, isso conseguiu. Agora, o fundo em nenhum momento dialoga com o PPA. Bom, você vai me mostrar. Um fundo que não dialoga com o PPA, não dialoga, portanto, com a dinâmica de planejamento das grandes autarquias estaduais, não resolve muita coisa, então esse é o problema. A EMPLASA é um ator, mas a EMPLASA na realidade, muitas vezes, é um ator relativamente marginal, à luz da capacidade da produção do espaço de uma Sabesp, de uma Secretaria de Transportes Metropolitanas, o Metrô, a EMTU e as autarquias e [outras] empresas públicas. Então, o que está em jogo na realidade e a minha dúvida: o estado vai num fundo compartilhar o seu planejamento das principais autarquias? Porque, [afinal de contas] estamos falando disso. O que é uma Função Pública de Interesse Comum? São as grandes redes infraestruturais, é disso que estamos falando. Não vão abrir a Sabesp, isso não vai acontecer. Aliás, eu diria ao contrário, até hoje a gente está olhando para a Sabesp com muitos pontos de interrogação. Você sabe, aquele *holding* que foi criado a toque

de caixa no regime de urgência, a relação Sabesp com as autarquias municipais, a ameaças de privatização. Isso [tudo] sem e nenhuma informação, a gente está com muito pouca informação. Aqui tem várias teses e dissertações sendo elaboradas por gente que milita a décadas na área de saneamento e muito pouca gente consegue informação da Sabesp. O pessoal [da Sabesp] está se fechando, isso é um absurdo. Então, essa é a minha grande interrogação e dúvida, na realidade o meu ceticismo. Acho muito difícil ter um fundo atrelado a um PPA que realmente compartilhe, de forma democrática e de forma aberta, a discussão sobre as grandes diretrizes e [os] planejamentos. Por exemplo, na área de saneamento. A universalização da água e do saneamento, o que significa isso? É a universalização só do setor formal ou também vai dialogar com a política de urbanização de assentamentos informais e precários nos mananciais. Estamos falando de muito dinheiro. E a minha sensação é que a Sabesp quer jogar essa responsabilidade para os municípios, nos convênios bilaterais. Isso ficou muito claro... tem um aluno meu que está estudando o convênio [entre] Sabesp e município de São Paulo e vê claramente que tem uma delegação [que aborda a] universalização, mas antes disso, a Prefeitura Municipal de São Paulo tem que limpar os fundos de vale, e o tempo inteiro aparece no contrato a equação econômico-financeira. Ou seja, está fazendo assim, [há] a universalização [somente] da parte formal da cidade. Então, esse planejamento é muito mal resolvido nas principais autarquias estaduais.

FSC: Então não preenche de fato a lacuna?

JK: Eu tenho dúvidas³¹⁹. Mas, de novo, eu acompanhei os desdobramentos mais recentes. Pode ser que, de repente, esse fundo faça um avanço. Aí, eu precisava ver em que pé está. Quanto dinheiro tem esse fundo, por exemplo? Tem mais que dez milhões [de reais]?

FSC: Isso não é estipulado *a priori*.

JK: Deve ser uns três ou quatro milhões [de reais], para fazer uma pequena consultoria, para distribuir um jogo bilateral com os municípios. Porque normalmente eles fazem assim.

FSC: A próxima pergunta diz respeito, a uma polêmica na verdade, porque assim, na maior parte dos debates a respeito da possibilidade de uma governança/gestão metropolitana³²⁰, para usar um outro termo que é também compatível, embora tenha suas diferenças, é exaltado o PNDU (Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano) que foi criado durante a ditadura [civil-militar], nos anos de 1970, e nós sabemos que os EM tem outra natureza, até mesmo porque não é [só] uma natureza tecnocrática, embora sejam traçados paralelos. Tanto é que sempre que exaltado o EM, também é exaltado aquele plano que foi criado durante o IIº PND (IIº Plano

³¹⁹ Excluímos a repetição da expressão.

³²⁰ O entrevistador repete a palavra possibilidade para cada termo, excluímos a repetição para deixar o texto mais coeso.

Nacional de Desenvolvimento) e que tinha uma perspectiva, também, de não só reconhecer as metrópoles como ao mesmo tempo atuar no processo de metropolização. É possível dizer, embora, lógico, as devidas diferenças, que houve uma tentativa forçada de governança no período da ditadura [civil-militar]?

JK: No período da ditadura?

FSC: Com a configuração do [IIº PND]?

JK: Sim, creio que sim. Você está se referindo ao modelo de governança metropolitana do regime militar?

FSC: Do regime militar, isso!

JK: A visão do regime militar sobre as regiões metropolitanas, foi uma visão clara. Você pode discordar e eu discordo. Mas tinha uma visão clara acerca do papel das regiões metropolitanas do nacional desenvolvimentismo, i.e., concentrar os investimentos nos espaços metropolitanos, a partir dos grandes programas, Planasa (Plano Nacional de Saneamento), o papel do BNH (Banco Nacional de Habitação), etc. E usar os espaços metropolitanos como motor de criação de mercado nacional, criar um espaço de desenvolvimento, de industrialização e urbanização a partir das regiões metropolitanas. Então, é uma visão tecnocrata muito influenciada pela ideia das grandes regiões, das regiões polos, ou as regiões metropolitanas como polos hegemônicos. Construir a partir dessas regiões dinâmicas do projeto nacional. É uma visão clara que gerou uma série de contradições. Mas não pode se dizer que não tinha uma visão metropolitana.

FSC: [Es]tá [bem], então tinha. E qual seria a novidade da nova governança?

JK: Tem um traço, assim, vamos dizer...

FSC: Democrático?

JK: Mais democratizante, apesar de ser bastante frágil. De deixar isso muito no âmbito dos conselhos, muito no âmbito das estruturas mais formais e tradicionais de participação. Então, há uma tentativa de, inclusive com o acompanhamento do Ministério Público foi [e] isso foi uma novidade de fato. Mas, eu diria que, a obrigatoriedade de ter planos metropolitanos [ou] a adequação dos planos locais aos planos integrados [da] escala metropolitana e, inclusive, a necessidade de participação. Foi uma tentativa, mas no mundo das boas intenções [e] no plano jurídico. Há de fato uma tentativa de avançar nesse sentido. Agora, diferente, isso é um avanço... Em termos do padrão de financiamento, eu diria que houve um retrocesso. Porque você pode dizer qualquer coisa, [mas] tinha dinheiro durante o governo militar. A partir dos grandes projetos foram injetados grandes recursos para as regiões metropolitanas. Então é um balanço complexo, o EM *versus* Militar.

FSC: Porque ele é sempre enaltecido. Para você vê. As discussões sempre recuperam [o

planejamentos metropolitano do regime militar], até mesmo porque foi pioneiro, no sentido de trazer à tona o problema das metrópoles.

JK: Foi uma percepção. E [tinha] uma estrutura de financiamento, autoritária, incompleta e pensando a ideia de polo sem irradiação. Porque a ideia de polo é de Perroux. De a partir das regiões aglomerada você vai criar uma massa crítica de musculatura, mas uma adaptação *bastard*, não pensando na coesão socioespacial ao redor desses polos. Essas são as periferias metropolitanas, com as quais a gente está lidando até hoje. Enfim, tinha um projeto, um projeto ruim, mas tinha uma visão acerca da importância estratégica do espaço metropolitano no crescimento econômico [e] na industrialização de baixo custo. Porque em nenhum momento, apesar do discurso, o BNH alcança o setor [de] 0 a 3 salários mínimos. Ficou fora, o elo perdido mais uma vez.

FSC: Até mesmo porque esse setor construiu a própria casa, não é?

JK: Exatamente!

FSC: Quanto aos Estatuto, não que eu terminei as minhas perguntas. Mas, acho que eu fui contemplado.

JK: As perguntas sempre continuam, elas nunca acabam. Essa questão metropolitana é um processo contínuo.

FSC: E eu preciso fazer as demais perguntas, por isso eu vou avançar também. O segundo conjunto de perguntas, que eu vou entrar agora, dizem respeito à governança, uma discussão a respeito da governança. Como se vê tanto no Estatuto [da Metrópole] como nos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado, aparece como eixo central, até mesmo porque é preciso uma articulação interfederativa, como prevê o próprio Estatuto [da Metrópole] para a realização dos itens do mesmo³²¹, sobretudo os Fundos Públicos de Interesse Comum e a escala de atuação do Estatuto. Neste sentido as perguntas vão no caminho da governança, a primeira [pergunta] diz o seguinte, é uma pergunta mais informal na verdade. Segundo a sua percepção como chegou no Brasil o conceito de governança? Por onde ele chegou? E como aqui, a gente conseguiu aprofundar esse conceito a partir da noção de reforma ou até mesmo de necessidade de uma transformação do Estado a partir de uma perspectiva interfederativa? Porque há um conceito de governança brasileiro que ele é muito brasileiro, ele é muito, não adaptado, mas ele foi transformado de acordo com as necessidades próprias daqui. Tanto é que há vários itens no Estatuto a respeito de uma governança interfederativa que não é a governança proposta normalmente nas “boas práticas” internacionais. Então a pergunta tem essa dupla perspectiva,

³²¹ Excluímos a repetição da palavra Estatuto e trocamos por “mesmo” para o texto ficar mais coeso.

ao mesmo tempo, mostrar como chegou o conceito de governança aqui e como nós mudamos, mudamos não no sentido de seu fundamento, mas mudamos de acordo com as necessidades de uma reforma federativa de uma transformação federativa.

JK: Bom eu acho que a ideia de governança é uma ideia fortemente impulsionada pelas agências internacionais, de um lado, mas não apenas. Eu também acho que a ideia de governança está associada a reestruturação do próprio Estado. [A substituição de] um Estado mais tecnoburocrático, [que vem com] a crise desse modelo. Na década de [19]90 uma fase mais forte de neoliberalização [e] o limite disso no Brasil. A percepção, inclusive, [de] que a privatização e a neoliberalização não gera[ram] soluções para os problemas estruturais e, portanto, a ideia de governança numa espécie de meio termo. Você tem, de um lado, o colapso de um Estado tecnocrático, autoritário e [, de outro,] a incompletude do processo de neoliberalização nas décadas de [19]80 e [19]90, e, inclusive, a disputa de dois projetos; um projeto mais de democratização, reformas mais radicais *versus* reformas mais leves, então é uma disputa. Aí surge, portanto, a ideia [e] o debate de governança. Governança, eu vejo isso como sustentabilidade, todo mundo entende de uma coisa diferente. É um conceito em disputa mesmo. Então, eu acho que você tem razão, tem uma circulação de ideias internacionais, mas no Brasil se adapta isso e preenche isso de forma adequada.

FSC: *Sui generis*?!

JK: Exatamente, alinhada com uma trajetória histórica, política e geográfica, então é um *mix*. E a governança interfederativa, eu acho que dialoga com a dificuldade da sua pergunta anterior. Múltiplos impasses do federalismo e a ideia que está ancorada, que eu acho correta inclusive, no EM, que dizer a ideia jurídica, [não sou] papel e paciente, [também não] aceito tudo, mas acho que a ideia em si é correta. A percepção acerca desses múltiplos impasses, do impacto federativo, a necessidade é de você fazer uma pactuação política. A governança interfederativa como uma negociação dos conflitos. A percepção dos conflitos de classes e de escalas, e a necessidade de articular um pacto político no entorno da produção da vida na metrópole. Então, é um *constructo* híbrido mesmo, acho que concordo. Um *mix* entre a circulação internacional de ideias e adaptações locais em funções da especificidade da realidade brasileira.

FSC: Bem, fui [novamente] contemplado [com a resposta]. Eu acho que vou seguir. Pensando numa perspectiva de longo prazo da formulação do conceito de governança, no caso tanto experiências das nacionais quanto internacionais, quais seriam as principais fontes teóricas da governança? Ou da governança interfederativa, para não se limitar [só ao conceito de] governança?

JK: A governança acho que tem uma fonte muito forte do debate jurídico da administração

pública, a ideia de governança como equilíbrio e a possibilidade de se ter um equilíbrio entre mercado, Estado e sociedade. Acho que fortemente inspirado pelo debate institucional.

FSC: E neste debate institucional é possível ressaltar, por exemplo, a participação das noções de regulação, que vem da escola da regulação? Por exemplo, de equilíbrio, de possibilidade de um prazo mais amplo da articulação entre Estado, classes e capital, ou não?

JK: Eu acho que a escola da regulação tem uma visão mais... Eu tenho trabalhado um pouco com a ideia regulacionista, [são ideias] um pouco diferentes, têm mais conflitos³²². As institucionalidades como reflexo das disputas, eu acho que essa é uma visão um pouco mais crítica. Abre a perspectiva de uma visão mais crítica. Acho que os principais debates que influenciaram as reformas institucionais brasileira está [pautado] mais no debate institucional mesmo, do direito, da administração pública [e] a ideia de equilíbrio. Acho que a visão da escola regulacionistas é mais dialética da governança, as institucionalidade como momentos temporários de resolução de conflitos, como momentos de diálogo entre os modos de regulação, sistemas de acumulação, economia, Estado, instâncias e diferentes [estruturas] é um conceito mais interessante.

FSC: Tanto é que ele é mais crítico, não é?

JK: Só para uma questão de hora, são agora cinco para dez.

FSC: Eu não queria te atrapalhar [com horário].

JK: Se você quiser a gente pode remarcar, porque eu não sabia que era mais que uma hora. Você tem quantas perguntas ainda?

FSC: Tenho muitas. Eu tenho mais quase a mesma série de perguntas que eu fiz até aqui, a gente está na metade. Seria mais uma hora. A gente pode remarcar sem problema nenhum.

JK: Desculpa, eu imaginei que fosse uma coisa mais curta. E teria problema para você remarcar? A gente faz numa outra data e se você quiser a gente faz com mais tempo.

FSC: Sem problema nenhum. Sim, com certeza, por mim perfeito. Só vou terminar a gravação.

JK: Você tem mais alguma pergunta?

FSC: Eu não queria atrapalhar a sua aula, de verdade.

JK: Se for uma coisa mais rápida dá para fechar mais um bloco.

FSC: E porque eu acho que ela é mais simples, porque envolve Brasil, mas envolve também a questão governança sobre o Brasil. Se é possível destacar práticas de governança metropolitana no Brasil que antecedem o EM? E quais seriam os bons exemplos, neste sentido?

JK: Práticas que antecedem o EM, boas práticas? Consorciamento, criação de estruturas

³²² Trocamos aqui a expressão “é mais conflitos”, pela “têm mais conflitos” para respeitar as regras gramaticais e a lógica de andamento do texto.

informais, agências, aqui no ABC têm exemplos de sobra, Agência e Câmara Regional do ABC, os Consórcio na década de 1980, os Consórcios Setoriais, são ligações, lá no sul aqueles conselhos, redes e co-redes, o [texto sobre] “Associativismo Territorial” do [Fernando] Abrucio, ele mapeia isso, tem o artigo dele no meu livro, que eu organizei em 2010, ele tem uma pesquisa interessante sobre associativismo territorial, que ele chama. Essa é uma questão curiosa, você tem, de um lado, vários impasses institucionais, que são reais e a gente discutiu eles, mas, ao mesmo tempo, tem experimentação, tem efervescência e em tempos de crise você tem isso. Eu diria que têm vários exemplos de câmaras, consórcios, agências setoriais e multi-setoriais, comitê de bacias. Eu lembro do Comitê de Piracicaba que tinha, inclusive, a participação da sociedade ambientalista. Esse é o paradoxo, você crises e um impasse institucional de vários níveis, mas você tem ao mesmo tempo experimentação, envolvendo inclusive a sociedade, sejam os empresários, seja o sindicalismo aqui no ABC foi a partir da concepção do conflito.

FSC: O Consórcio [Intermunicipal do ABC] nasce disso, não é?

JK: O Consórcio nasce disso, da percepção da crise. O reconhecimento do conflito, aquilo que o [David] Harvey fala, o planejamento a partir da percepção do conflito, não do consenso. Bota o conflito na mesa e busca-se projetos estratégicos compartilhados. Isso talvez me dá um pouco de esperança. A crise, parece clichê, de fato é... A crise hídrica foi uma oportunidade perdida, a crise de junho de 2013 foi uma oportunidade perdida. Quais são essa pautas? Foram pautas territoriais, o Movimento Passe Livre (MPL) [teve] uma percepção territorial, inclusive moradia, também na esteira do [MPL] surgiu, e depois se anestesiou, colocou uma capinha se deslocou o conflito para outra coisa, disputa partidária [e] essa coisa toda. Mas são coisas que tem uma potencialidade de mobilizar, e tem coisas neste sentido, eu acho que tem que voltar, inclusive, para o tema do associativismo territorial e a mudança da organização dos movimentos sociais, das redes. Inclusive têm muitos trabalhos sobre as manifestações [e] os movimentos culturais na periferia que podem ser embriões de coisas bem interessantes, não é?!? Acho que é uma pergunta que depois a gente pode voltar.

FSC: Sim, com certeza.

JK: Eu peço desculpas que eu não sabia que era um pouco mais longa. Mas a gente remarcar e toca a segunda parte.

FSC: Eu só vou cortar aqui para cortar aqui para ficar mais fácil para eu transcrever depois. Eu queria agradecer antes, para deixar registrado também o meu agradecimento e [pedir] desculpas pelo tempo.

JK: Não, imagina.

Parte II – Entrevista realizada no dia 06 de novembro de 2018:

FSC: Hoje é dia 06 de novembro de 2018, eu estou aqui com o Prof. Dr. Jeröen (Klink), professor da Universidade Federal do ABC e vou pedir para que ele autorize a entrevista. Para que a gente possa dar continuidade à ela.

JK: Autorizo.

FSC: Bem, na última seção de perguntas, nós discutimos praticamente o EM e iniciamos uma conversa a respeito da governança. Eu lembro que a última pergunta que tinha feito sobre a governança era para destacar as formulações a respeito da governança metropolitana [no Brasil] ante[riores]³²³ ao EM, não é?! E aí eu ia, para dar sequência, perguntar se o Prof. Jeröen tem mais alguma observação ou se prefere que a gente dê sequência às demais perguntas.

JK: Não, vamos dar sequência.

FSC: A série de perguntas vão seguir ainda dizem respeito a governança [no geral] e a governança metropolitana no Brasil, para depois, nós entrarmos no tema das instituições nacionais e internacionais [e] para fechar[mos] o ciclo de perguntas. A próxima pergunta diz respeito as experiências brasileiras de governança, vem a ser o seguinte: Como a experiência brasileira de governança pode contribuir para outras metrópoles, em que sentido há uma diferenciação, para além da governança federativa, na gestão ou governabilidade das metrópoles brasileiras em relação as dos demais países?

JK: Deixa eu entender a perguntar. O Brasil como exemplo para outros países ou... do Brasil para fora é isso?

FSC: Isso, do Brasil para fora.

JK: Na área de governança metropolitana, eu não sei se o Brasil é uma boa referência. Eu acho que não. Em termos de boas práticas, talvez a experiência em alguma parte d o ABC [Paulista] na década de 1990, mas de forma geral não tem tanta [expressão], nesse campo de governança. De fonte de inspiração acho que não, [ocorre] mais o contrário, o que não fazer.

FSC: Voltando ainda a [pergunta da] relação entre Brasil e os demais países que têm “boas práticas” de governança: A que grupo de países as metrópoles brasileiras se assemelhariam? Não nem em questão da governança[, exclusivamente,] mas em termos da própria formação das metrópoles, ao grupo de países que elas se assemelhariam e quais seriam as “boas práticas”

³²³ Optamos pela palavra “anteriores” ao invés do termo “antes” que foi utilizado durante a entrevista, essa opção deu-se para promover o sentido a pergunta realizada na seção anterior, bem como melhor encadeamento das ideias ao longo das duas partes da entrevista. A mudança de palavras também se refere a noção do debate sobre o acúmulo de políticas metropolitanas e da governança realizadas no Brasil ao longo das últimas quatro décadas. Embora o entrevistado não sinaliza para essa dimensão de acúmulo na segunda parte da entrevista, o faz em toda a primeira parte, com inúmeros exemplos de políticas consorciadas e experiências locais, cabe destacar que há uma mudança de posição de uma parte da entrevista para outra.

que deveriam[, na sua concepção,] serem reproduzidas aqui. Agora é o inverso. Das experiências internacionais, quais seriam as “boas práticas” possíveis de serem reproduzidas aqui? Já que nós sabemos que tem um caminho próprio em relação às experiências brasileiras, é possível de fato reproduzir uma governança metropolitana de acordo com essas experiências internacionais aqui no Brasil?

JK: Pergunta difícil, como você mesmo observa é muito difícil reproduzir algumas experiências. O Brasil tem toda uma geografia e história muito específica, então eu não vejo, assim, o que poderia ser um exemplo interessante para o Brasil, fica difícil. É claro, tem um debate internacional sobre quais são as experiências interessantes, a experiência canadense é interessante, mas o Canadá é o Canadá. Nós fizemos, inclusive quando eu estava na prefeitura, um intercâmbio com Vancouver, é interessante, pois eles têm um consórcio lá, é bem interessante. É muito difícil dizer, “paf puf” recorta e cola. Mas a experiência canadense, principalmente [por] conhecer melhor, Vancouver é interessante, pois eles tem o consórcio interfederativo que articula a província com os municípios, mas acho muito difícil, como você mesmo falou, replicar essas boas práticas, retirar de um contexto e aplicar em outro.³²⁴

FSC: Mas não em contextos comparativamente mais similares, como por exemplo, países como, embora lógico as metrópoles não têm a mesma dimensão ou mesmo percursos sociohistórico e sociogeográfico [de formação], como as experiências da África do Sul? Você até chegou a citá-la em nossa última conversa.

JK: Acho que a África do Sul é um pouco diferentes. Porque, o tema metropolitano lá foi colocado como um tema de interesse nacional. Na época em que o Mandela assumiu, se percebeu claramente que a questão metropolitana é uma questão de *nation* o que é diferente aqui. Então, a experiência africana, inclusive toda a mudança do Estatuto das Cidades Metropolitanas, eles criaram *metrocities* avançou em função da percepção das lideranças basicamente da população.

FSC: Aqui foi o inverso, partiu da lógica local.

JK: É, acho que é bem diferente.

FSC: A próxima pergunta ela na verdade tem relação [com] a anterior e diz respeito a essas diferenças sociohistóricas e socioeconômicas e como elas poderiam ampliar ou impedir essas experiências de governança no Brasil. Aí eu pensei nos entraves no Brasil: Quais seriam esses entraves para além daqueles que a gente conversou na reunião passada? Seja de ordem regional,

³²⁴ Neste parágrafo retiramos os termos “não é”, para o texto ficar mais fluído, além disso certa altura do discurso de Klink ele afirma: “/.../ Nós fizemos, inclusive quando eu estava na prefeitura, a gente fez um intercâmbio /.../”, devido a necessidade de manter o raciocínio em virtude da forma retiramos a repetição “a gente fez”, respeitando as regras formais da língua portuguesas, evitando tanto uma redundância como o erro de concordância verbal.

porque a gente sabe que as metrópoles brasileiras são muito diferentes também, tanto em termos de sua geografia quanto em termos da função, embora aquelas metrópoles que foram reconhecidas nos anos [de 19]70 tenham alguma singularidade, mas as metrópoles que se formação depois nem tanto.

JK: Deixa eu entender a pergunta, isso aí não é mais a experiência internacional. Agora é sobre Brasil?

FSC: É sobre o Brasil, é isso! E quais seriam as diferenças no interior do Brasil, entre as regiões metropolitanas. É isso!

JK: Então, têm muitas diferenças entre as metrópoles. Então é uma pergunta muito difícil. A sua pergunta é: Como essas diferenças [regionais] atrapalham ou ajudam?

FSC: Isso.

JK: Acho que a diferenciação [regional] é normal em um país continental como o Brasil. Seria de se esperar, pois você tem de fato trajetórias muito diferentes, então, não sei nem se isso complica, complexifica ou facilita. Acho que em qualquer proposto de governança, esse seria o ponto de partida. Você tem um Brasil continental com muita desigualdade, muitas trajetórias institucionais diferenciadas, o arcabouço precisa dialogar com isso, é muito difícil ter um arcabouço único ou exclusivo, [ou seja], nem atrapalha e nem facilita necessariamente, acho que seria muito mais um ponto de partida, a diversidade histórica e geográfica, seria o ponto de partida para qualquer modelo institucional.

FSC: Com certeza! Bem, a gente vai para as três últimas perguntas que dizem respeito a governança. Bem, nós poderíamos associar a governança interfederativa como uma novidade brasileiras do ponto de vista da governança, ela poderia ser encarada também como uma reforma do Estado?

JK: Eu acho que sim. Porque, um pouco teoricamente, e na prática é um pouco diferente, pois é uma transformação do modelo técnico-burocrático para um modelo em rede e a governança interfederativa é um reflexo disso, permite a você abrir as escalas para uma articulação [entre] município e governo do estado, governo do estado e união, união e município, e fazendo isso com base na premissa da participação. Então, isso é uma transformação no modelo do Estado sim.

FSC: Se houve essa transformação, quais seriam os caminhos para tal reforma ou tal reformulação do Estado e em que medida elas conduziriam ao aperfeiçoamento multiescalar da governança? Não só pensando nas metrópoles, mas pensando também na questão dos municípios e dos estados, como que eles seriam alterados tanto do ponto de vista institucional como do ponto de vista prático? No quesito da participação e da relação entre eles?

JK: Então, a proposta é clara, ao menos na teoria, de abrir a governança para um jogo entre

município e governo do estado, principalmente. Por quê? Porque o uso e ocupação do solo é mais [voltado às atribuições dos] municípios e a infraestrutura é mais dos governos do estado. Então a atribuição está clara. E fazer isso com participação da sociedade civil, o problema e o desafio [são] prático[s]. Nós não movemos isso, pois a ideia de governança interfederativa é uma proposta clara. Se essa é sua pergunta?! O desafio é emplacar isso, transformar isso em um arranjo efetivamente existente.

FSC: Você acha que ela foi absorvida pelos governos?

JK: Não, acho que não, é isso que estou falando, acho que não. A ideia, acho que ao menos no papel clara e na prática o arranjo efetivamente existente não é isso que estamos vendo. Inclusive os consórcios. Os consórcios interfederativos quase não existem. São consórcios mais intermunicipais. Não é, por exemplo, um consórcio com o governo do estado no entorno do saneamento, quase não existe, são pouquíssimos os exemplos.

FSC: É, nós discutimos bastante a SABESP na última reunião.

JK: Acho que é isso aí!

FSC: Mudando um pouco o sentido da pergunta, para gente ir além das instituições da administração e gestão do território, para pensar um pouco as outras instituições que orbitam o Estado [que] são financiadas ou até mesmo instituições públicas, como o caso de instituições de pesquisa, fomento, ensino e extensão, entidades que envolvem trabalho coletivo e redes de trabalho como, no caso pensando do ponto de vista das instituições públicas, as grandes universidades, a gente sabe também que existe a participação de universidades privadas que acabam também contribuindo com a produção acadêmica, é o exemplo da PUC espalhada pelo Brasil interior, então não é só a da PUC-São Paulo, é o exemplo da própria FGV que cumpriu um papel importante [na produção acadêmica sobre a gestão e política públicas], ou, pensando neste trabalho coletivo em redes, o caso do Observatório das Metrôpoles. Qual seria o papel de planejamento dessas instituições ou como elas, não interviriam, mas dialogariam com os gestores ou com o Estado? Entre essas entidades, eu queria só chamar a atenção para três que são hoje mais efetivas, e se eu estiver enganado pode me corrigir, que seriam hoje: O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), as universidades federais, incluindo também algumas universidades privadas no caso a PUC e a FGV, e o Observatório das Metrôpoles, então, qual seria aquela que melhor atuaria na projeção de pensar [os] instrumentos urbanísticos?

JK: A pensar instrumentos urbanísticos de forma específica?

FSC: Isso, de forma específica!

JK: Eu acho que seria o Observatório das Metrôpoles. O IPEA fez muitos trabalhos

interessantes, eu acho que daquele rol de instituições [essas] são as mais importantes me parece. [Ou seja], são: o IPEA em função da produção recente sobre a problemática metropolitana de forma geral, e o Observatório das Metrópoles em função também disso, também muita produção em rede mobilizando basicamente o conjunto de instituições de ensino superior, e foca mais a questão dos instrumentos [tais como] o planejamento e o uso e ocupação de solo, mais que o IPEA até. Concordo, este rol de instituições é muito importante, e desse conjunto eu diria que o IPEA e o Observatório das Metrópoles são mais... primas e [conversam entre] pares. Aquela pergunta que você fez em relação aos instrumentos urbanísticos, eu diria que o Observatório das Metrópoles.

FSC: E em relação a governança?

JK: Em relação a governança eu acho que seriam as duas instituições, IPEA e Observatório.

FSC: E a produção recente?

JK: A do IPEA.

FSC: Eles [o IPEA], têm aqueles cadernos sobre [a questão metropolitana].

JK: Eles têm livros, cadernos, tem recentemente o livro novo que eles publicaram sobre as experiências em andamento, as experiências dos PDUIS.

FSC: São três volumes, se eu não me engano [sobre essa discussão]. Em relação a isso eu tenho mais uma pergunta.

JK: De governança.

FSC: De governança, isso! Em que medida o EM confere outro *status* à participação de instituições, não só à participação popular? Eu acho que isso foi contemplado em outras perguntas, sobretudo quando nós tratamos do estatuto propriamente dito e agente viu [debateu] que há uma carência de discussão a respeito da participação e aqui três grupos de instituições poderiam ser destacadas: as públicas, as privadas e as agências internacionais, talvez até como “atores” de determinados processos. [Eu gostaria de saber] como elas agiriam, tanto do ponto de vista do estatuto quanto também do ponto de vista da governança.

JK: Está [bem]! Não eu... o estatuto é genérico neste sentido, ele coloca a questão da governança colaborativa, então abre teoricamente toda uma janela de oportunidades para esses três grupos que você menciona, mas não, salvo engano meu, não explicita especificamente agências internacionais, deixa isso aberto. Coloca a questão do Ministério Público, isso é uma novidade que a gente já conversou. Então, sim... eu acho que de forma geral, o estatuto abre essa perspectiva de uma governança colaborativa envolvendo inclusive essas instituições. Eu diria, [algo] que a gente também [já] conversou, em função da fragilidade do padrão de financiamento, abre, não de forma explícita, mas de forma implícita, o papel protagonista para

o setor privado em função de dois instrumentos que a gente [já] discutiu, [a saber:] a operação consorciada interfederativa e as PPPs. Então essas são janelas diretas para o setor privado, inclusive entre os riscos que a gente já discutiu.

FSC: Esses instrumentos já aparecem no Estatuto das Cidades, não é?

JK: No Estatuto das Cidades, mas principalmente o EM faz duas coisas: esvazia o fundo metropolitano específico que foi vetado e, ao mesmo tempo, explicita dois instrumentos que abrem janelas de oportunidades para o setor privado: as PPPs e a operação urbana consorciada interfederativa.

FSC: Você acha que ele substituiria o fundo e a participação privada, pela ausência de um fundo público?

JK: Mas, enfim, só voltando à sua pergunta, é uma janela para o setor privado. Não sei se substituí, acho que não. Mas, houve um veto ao fundo e esses dois instrumentos foram explicitados. Então, o que sobra? Sobre no final do dia é isso. E aí é um convite para o setor privado entrar.

FSC: Sim, com certeza. Podemos ir ao último conjunto de perguntas, somente [mais três].

JK: Que são sobre as instituições internacionais? Está ótimo.

FSC: Isso, são sobre as instituições internacionais e nacionais. Porque, também muita coisa a gente já discutiu na reunião anterior e acaba se repetindo. Há uma relação entre governança propostas pelas instituições internacionais, entre elas duas se destacam: o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Assim, como teria a proposta nacional de governança presente no EM. Qual seria a articulação teórica e de colocação do debate, entre as três instituições, pensando assim BM, o BID e o governo federal?

JK: Ah, entre os três, não é?

FSC: Entre os três.

JK: Eu acho que os bancos não têm tanta /.../ eles conversam, são mais os técnicos que se conhecem, não sei se tem um diálogo explícito sobre a política a ser abordada. Aí você teria que entrevistar eles diretamente. Evidentemente tem muito diálogo com o governo federal, em função, e isso vale para as duas instituições, o BID e o BM, da negociação da política com o país, a política para o país membro que é o Brasil. Então tem uma negociação de um portfólio de iniciativas para três ou quatro anos, salve eu não engano meu, e então isso tem um diálogo muito estreito, e neste sentido além das questões, assim filosóficas da importância da governança metropolitana, tal, tal, tal /.../ têm para as duas instituições, e eu acho que o próprio governo federal também, a preocupação de quando se libera um recurso ou um projeto para determinado país, esse projeto têm muitas vezes a dimensão metropolitana e, portanto, você

precisa ter um arranjo para viabilizar e para agilizar a implantação do projeto. É uma questão pragmática dessas instâncias. Por exemplo, o Rio de Janeiro, teve no início do governo Dilma, não sei se você lembra, no primeiro governo Dilma, houve aquele episódio anual quase de desliz [de terras], morte de várias pessoas com as enchentes que ocorreram. Aí, logo no início do governo Dilma, ela assinou um contrato grande com o BM, de dois ou três bilhões de US\$ no mínimo, para uma intervenção de infraestrutura acoplada à urbanização de assentamentos precários, enfim. Mas, como um dos componentes da negociação foi incorporado a recomendação de criar um organismo metropolitano, uma institucionalidade para governança metropolitana. Por quê? Porque o Rio [de Janeiro] não tinha, extinguiu [a sua entidade] ao contrário de São Paulo que manteve, vamos dizer, um vivo morto que é a EMPLASA.

FSC: São as autarquias também, não é?

JK: Que no Rio de Janeiro, foi extinto, como você sabe. Então, é uma questão pragmática também, além das questões ideológicas, teve essas instâncias [que] têm todo um interesse nessa questão metropolitana pela questão operacional, muitos desses projetos de infraestrutura não podem ficar na mão de um ou outro município. Então é isso, não sei se eu respondi a sua pergunta.

FSC: Não, [o que é isso?] Respondeu, com certeza. Bem, só um comentário extra. Nós chegamos até a conversar na reunião passada a respeito do BM e do BID, sobretudo no sentido de que o BM teria uma função mais prática de investimento do que o BID, no sentido de que o BID tem uma preocupação de tentar produzir teoricamente a respeito da governança, enquanto o BM pensa nos projetos.

JK: Eu acho que as duas têm. Acho que as duas instituições têm essa preocupação, por exemplo, talvez, eu me lembro que o BID também fez uma série de discussões com a preocupação da carteira, com a deficiência da carteira. Eu diria que as duas tem isso. O BM um pouco mais, mas enfim, não sei. O BID de fato tem uma produção intelectual, entre aspas, mais significativa, mais que o BM, têm algumas publicações, três ou quatro nos últimos anos, tem uma produção intelectual significativa, uma produção de livros, documentos mais, assim, conceituais, mas isso não invalida, não necessariamente é incompatível com uma preocupação bem pragmática que o BID tem.

FSC: Eu entendi. Acho que em relação a isso eu não tenho mais perguntas, [sobre] as três instituições, eu não tenho mais perguntas. Embora, eu vou voltar ao BM. Até mesmo porque a carteira do banco no Brasil, do BM, é maior que a do BID. Por isso, estou chamando mais atenção do BM. Bem, entre as instituições internacionais, como o BM e o BID, o próprio plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou Conferência das Nações Unidas para Moradia

e Desenvolvimento Urbano que é o UN-Habitat³²⁵, como ocorre a troca de ideias e experiências com o Brasil?

JK: Têm uma circulação de ideias sobre a [governança]. Nós discutimos um pouco na entrevista passada também, essa ideia de governança como equilíbrio um controle de área, essa análise que eu faço no artigo do Dalfour, governança como um tripé colaborativo, participativo e para amenizar os conflitos, é uma escala intermediária entre [os poderes] estadual e municipal, e é uma articulação intersetorial. Todos eles, com diferenças que eles eventualmente têm, mas [apresentam] um eixo comum de articular essas três dimensões no entorno de uma dimensão metropolitana, essa é uma abordagem comum entre as três instituições, [em seus] projetos, as reflexões, todas essas coisas, esses exercícios que o BID fez, permeiam um pouco essa ideia normativa. No final do dia, tem que chegar mais ou menos nessas três dimensões, isso é comum.

FSC: [Es]tá [bem,] legal! E a última pergunta: Quais as aproximações possíveis, como demonstra o IPEA, entre a necessidade de governança metropolitana no Brasil e os projetos realizados, e agora é um pouco mais específico, pela Organização par Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)? Porque existe uma experiência de governança muito clara na OCDE, muito mais clara que a brasileira, diga-se de passagem, e nos cadernos do IPEA, as primeiras aproximações, na tentativa de sistematizar os estudos a respeito da governança, eles vão dimensionada três estudos, se eu não me engano, em dois cadernos, um sobre a OCDE, e eles vão usar os exemplos da Inglaterra, da Alemanha, da França, Portugal e Espanha, se não me engano, e o outro caderno sobre Canadá e EUA. Mas eles vão focar a análise, sobretudo a urbanização sob a coordenação e desenvolvimento econômico, ou seja [sob tutela] da OCDE. [Pensando neste estudo,] como essas experiências podem ser traduzidas para a realidade brasileira [ou] adaptadas para a realidade brasileira.

JK: Você está se referindo àquele relatório de 2000 da OCDE, eu acho que o IPEA usa também.

FSC: Isso, tem o de 2000. [Mas,] tem um outro de 2010 que é mais recente que são aqueles s cadernos de estudo que eles acabam trazendo a questão da governança como um eixo central.

JK: A OCDE é muito importante no *soft neoliberalization*, na circulação de ideias [que] não condiciona. Tem um artigo muito bom do acho que James Peck do que eles chamam de *soft neoliberalization* com ideias e experiências, eles não colocam o dedo, [não] comissiona, a OCDE obviamente, diferente desses bancos, eles não dão dinheiro, [quando dão é] muito pouco dinheiro, [a OCDE participa] mais com a circulação de ideias. E de fato, essas boas práticas circulam muito a partir da produção da OCDE, esse relatório e o outro de 2010. Porém, eu acho

³²⁵ Aqui o entrevistador erra os termos da abreviação do UN-Habitat que se refere aos Programas e Conferências das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, tal erro não compromete a questão levantada.

muito /.../, são experiências interessantes, mas elas não têm tanta relevância, ao meu modo de ver, para o cenário brasileiro, porque é um cenário periférico, fazem parte do sul global, com uma geografia e história totalmente diferentes. Então, são ideias, a partir disso, fazer cópia e cola de tirar essas das experiências da realidade de lá, fazer uma viagem para cá e aterrissar essas experiências em território local eu acho muito difícil. Mas é /.../ são /.../ dito isso, eu acho uma produção interessante para tomar conhecimento disso, para fazer exatamente essa discussão: olha, ideias que circulam, representam isso ideias, sobre experiências que naqueles contextos deram certo, mas nem todas essas experiências deram tão certo assim como está colocado nessas produções, mas tiveram experiências com certo êxito. Agora o Brasil é outra história, então acho que tem que levar em consideração valores do estudo dessa produção no sentido que eles representam, eles são registros de experiências lá, naqueles países e ponto. Não é um debate brasileiro, não o debate no sentido acadêmico, mas é uma reflexão sobre o que é uma metrópole, as coisas que a gente discutiu na sessão passada, o que é necessário para transformar as metrópoles é outra história, um pouco diferente. Aliás, bastante diferente.

FSC: Sim, acho que fui contemplado. Eu queria só agradecer, Klink, pedir desculpas por tomar seu tempo.

JK: Eu que agradeço /.../ depois você me manda a segunda parte da entrevista dando sugestões. Mande um abraço para a Isabel.

FSC: Vou até deixar registrado para mostrar para ela depois. E eu agradeço, foi prazeroso e desculpa tomar seu tempo. Deixe eu desligar aqui o áudio, pois senão terei trabalho extra.

Anexo II: Entrevista com técnicos da EMPLASA

A entrevista foi realizada no dia 24 de novembro de 2018, no período da tarde, na sede da Empresa Paulista de Planejamento S.A. (EMPLASA), localizada no Centro Histórico da cidade de São Paulo - SP. Na ocasião, a conversa ocorreu entre os técnicos responsáveis pela elaboração do Plano Diretor Urbano Integrado (PDUI) para a Região Metropolitana de São Paulo. Para preservar a identidade e a segurança dos entrevistados, trocamos os seus nomes por letras do alfabeto grego.

A entrevista durou cerca de duas horas (2 horas e 03 minutos). Ao invés de começarmos com o jogo de perguntas e respostas, os técnicos viam a necessidade de explicar o contexto de elaboração do PDUI no âmbito geral da existência histórica e papel cumprido pela EMPLASA desde a sua criação. Após a primeira rodada cujo diálogo permeou a formulação do PDUI da RMSP, as experiências de governança metropolitana no escopo do planejamento e da elaboração dos demais PDUIs que formalizam a constituição das Agências Metropolitanas e sustentam a efetivação legal do EM, foram realizadas perguntas sobre a especificidade de aplicação do PDUI em São Paulo, as diferenças escalares em termos das normas do Estado, entre os diferentes níveis do poder públicos (federal, estadual e municipal), as diferenças legais em relação à antiga legislação vigente, sobretudo o EC, e outros temas que envolvem o trabalho do planejamento em relação ao EM, as potenciais reformas do Estado, o papel da EMPLASA no contexto do planejamento contemporâneo e em relação às demais regiões metropolitanas do estado de São Paulo, o papel da gestão do território, etc.

Também optamos em corrigir erros de linguagem e/ou troca de informações, palavras e conceitos, arrumando-os quando necessário no próprio texto e com a ajuda das notas de rodapé que cumprem a função de apresentar erros e acertos. Além dessa estratégia de formatação do texto, complementamos as lacunas presentes na linguagem oral através de palavras adicionadas ao texto, essas se encontraram entre colchetes. A complementação e a correção de verbetes e palavras foram realizadas para melhor exposição o que não compromete o contexto e o conteúdo da entrevista, mas ajuda em sua interpretação.

Em relação aos integrantes da entrevista, para facilitar a leitura do diálogo e a base do debate, bem como esclarecer as informações e os conteúdos apresentados durante a conversa utilizamos letras, siglas e símbolos definidos a seguir conforme os interlocutores:

- Felipe Saluti Cardoso, como entrevistador, será tratado como *FSC*.
- *Alpha* é analista de desenvolvimento urbano e regional da EMPLASA, arquiteto(a) e urbanista

formado(a) pela Universidade de São Paulo (USP), será tratado(a) no texto como *A*.

- *Beta* é analista de desenvolvimento urbano e regional da EMPLASA, formado(a) em economia pela USP, será tratado(a) no texto como *B*.
- *Gama* analista de desenvolvimento urbano e regional da EMPLASA, arquiteto(a) e urbanista formado(a) pela USP, será tratado(a) no texto como Γ .
- *Delta* é analista de desenvolvimento urbano e regional da EMPLASA, arquiteto(a) e urbanista formado(a) pela USP, será tratado no texto como Δ .

Parte I - Entrevista realizada no dia 24 de novembro de 2018, diálogo inicial.

FSC: Bem, estamos aqui no dia 24 de novembro de 2018, e eu vou entrevistar *Alpha* e *Delta*, técnicos da EMPLASA, que são responsáveis pelo PDUI de São Paulo (o Plano Diretor Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo). Eu gostaria de pedir a autorização de ambos e para que eles relatem os próprios nomes para a autorização a dar a entrevista e aí a gente segue a entrevista.

A: Meu nome é *Alpha*, sou arquiteto(a) e urbanista, formado(a) pela USP, entrei na EMPLASA em 19XX³²⁶, e eu autorizo a gravação.

Δ : Meu nome é *Delta*, eu sou arquiteto(a), formado(a) pela FAU[-USP] em 20XX e, igualmente, eu autorizo a publicação da entrevista.

FSC: Eu agradeço.

A: Então, vou fazer um relato do papel da EMPLASA e a atuação dela ao longo dos anos. Porque eu acho muito interessante as questões que o PDUI [nos] obriga a repensar nesse momento, [pois] perpassam toda a história da EMPLASA. A EMPLASA surgiu do GEGRAN (Grupo Executivo da Grande São Paulo) na década de 1970, então ela surgiu num contexto do planejamento tecnocrático, com aquele pano de fundo da ditadura ainda, então isso era uma contradição, pois era uma empresa muito rica tecnicamente e fazia trabalhos brilhantes, mas que funcionava bem naquele contexto mais tecnocrático mesmo. Depois da Constituição de 1988, que é bastante municipalista, essa questão metropolitana ela se diluiu, foi um período em que a EMPLASA ficou procurando o seu espaço de atuação e acabava fazendo vários trabalhos de leitura do território e de desenvolvimento, mas que não tinha nenhuma com [a] governança metropolitana, se desmanchou essa discussão. Em 2011, a Região Metropolitana foi reinstituída por lei e, em 2015, veio o Estatuto da Metrópoles (EM), então trouxe de volta essa discussão toda da governança. No desenvolvimento do PDUI, foi um assunto que foi muito difícil, não é

³²⁶ Para preservar a identidade do(a) entrevistado(a) a data não foi exposta. Optamos por não expor as datas referentes à trajetória acadêmica e profissional de todos os(as) entrevistados(as).

Delta? O grupo que se formou para discutir a governança tinha brigas e embates, e nunca [se] chegou a um consenso. Basicamente tem duas questões [contrapostas]: [1] o EM prevê a participação da sociedade civil no Conselho [Deliberativo] e [2] a lei que criou a Região Metropolitana de São Paulo, não contempla essa participação. Então o que foi feito, foi o conselho criou um Comitê Executivo para representa-lo na elaboração do PDUI e, depois de um tempo, a sociedade civil foi inserida no Comitê, e aí todas as proposições que se desenvolveram depois disso incluem a sociedade civil. Mas essa governança que foi dada pela lei de 2011, não foi alterada. Então o que o PDUI de São Paulo está fazendo é propondo uma maneira de implantação e acompanhamento que ultrapasse essa ausência da sociedade civil, colocando a sociedade civil nas câmaras temáticas, e é neste ponto em que nós estamos. E em São Paulo, o PDUI foi feito nos últimos três anos e de uma maneira extremamente participativa, a EMPLASA foi mais uma coordenadora.

Δ: Ela participou como secretária executiva do plano.

A: Inclusive, pela lei, enquanto não for criada essa autarquia que seria a Agência de Desenvolvimento Metropolitano, a EMPLASA cumpre esse papel. Nesse papel da Agência de Desenvolvimento Metropolitano, nós somos a secretária executiva e fazemos a coordenação técnica do plano.

Δ: [Ou seja,] é quem fornece as condições para que o plano seja elaborado, não é uma tomada de decisão sobre as questões que são trabalhadas ao longo do desenvolvimento do plano, mas é dar as condições do desenvolvimento técnico, a síntese de conteúdo, a organização de oficinas.

FSC: Para que haja o diálogo...

Δ: E para que haja diálogo, e para que haja o desenvolvimento do trabalho.

FSC: [E as demais] autarquias estaduais, elas...

A: Elas participam...

FSC: Pois existem outras autarquias metropolitanas, ou de caráter metropolitano e que são estaduais, como o Metrô e a SABESP...

A: É! Eles participam no PDUI compondo os grupos temáticos, compondo as discussões. Mas em São Paulo, a gente sente, é [ainda] uma discussão difícil de fazer, tem ... o setorial fica muito entrincheirado em suas propostas e tem uma dificuldade em abrir suas caixinhas, abrir suas... Mas a agente conseguiu, com o transporte eu acho que plano avançou muito, conseguiu juntar as várias instâncias, a sociedade civil e as prefeituras, os grandes parceiros do plano são as prefeituras, e saiu uma proposta bem interessante construída coletivamente. Saneamento a gente sentiu uma dificuldade para trazer ao debate, porque algumas questões as autarquias entendem

que são/envolvem questões de segurança, não pode abrir o dado, é uma situação bastante complexa, mas de habitação a gente avançou bastante. Então, o saneamento está sendo trazido a partir da habitação de assentamentos precários e áreas de risco, então eles estão sendo chamados para que se estabeleça essa prioridade na implantação dos programas seja dada pelo PDUI que tem essa visão mais articulada das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs). Os municípios, eles participam muito, mas a dificuldade é tirá-los daquela visão muito pontual. As vezes eles vêm com questões de asfaltamento de rua...

Δ: Questões muito próprio da municipalidade.

A: Então o esforço que foi feito no PDUI, ao longo do trabalho a gente teve numa primeira etapa 313 contribuições, eu tenho uma apresentação que você pode levar, facilitar... 313 propostas, aí foram feitas audiências públicas, 41 audiências públicas e daí nós abrimos de novo para contribuições. No final, se chegou a 1.800 contribuições, porque foram 845 contribuições que se desdobraram em 1.500 análises, foi um trabalho extremamente complexo. Aí a estratégia foi, muito da equipe técnica da EMPLASA, foi montar algumas propostas que são chamadas de “propostas estruturadas”, mas acho que elas são mais estruturantes, que conseguem abarcar essa poeirinha, que a gente fala, em alguma coisa que tenha mais consistência. Então, o exemplo, é /.../³²⁷ o sistema de áreas verdes e de áreas protegidas, chegaram várias questões, por exemplo, de parques lineares.

Δ: Composição de parques lineares, enfim... a questão dos planos municipais de mata atlântica, a reestruturação de alguns parques já existentes, tratamento de APPs (Áreas de Proteção Permanente), acesso a lazer, a área verde pública, enfim. Uma série de propostas que não se encaixavam... é claro, se encaixavam dentro de uma temática ambiental, mas que seriam melhor encaixadas ou melhor tratadas dentro de uma questão mais específica e de determinado tema, de um assunto mais específico. Então o sistema de áreas verdes e protegidas foi estruturado pensando essas questões de caráter mais específico que surgiam, que tem uma importância mais metropolitana e que correspondiam sim aos interesses daqueles integrantes do plano para que essa questão ganhasse força o suficiente e fosse mais estruturada, mais particularmente estruturada. Então, esse foi um exemplo de tema, como centralidades e a estruturação de centralidades foi um outro tema que também teve um volume de proposta e que incitou uma tratativa mais particular dessas questões, então são exemplos de temas que saíram um pouco de um tratamento, vamos dizer assim, geral das proposições e puderam ser contemplados dentro de uma estrutura um pouco mais específica.

³²⁷ Excluímos os nomes de técnicos e das áreas que atuam para preservar a sua privacidade e segurança.

FSC: Mas esses temas, por exemplo, rede centralidade e de parques lineares, eles não seriam resolvidos pelos próprios planos diretores. Porque o Estatuto da Cidade prevê, assim como o Plano Diretor de São Paulo, que talvez seja mais avançado neste sentido, também prevê a formação de centralidades polares ou lineares, assim como dos parques, não é?! Por que aí, talvez, não é uma temática municipalizada que toma corpo ou vice-versa?

Δ: Na questão ambiental, que é uma questão que a gente trabalha mais, acho que o ambiente por definição ou por [questão] da própria natureza, embora seja um pouco difícil falar só da natureza como ambiente, mas da natureza em seus próprios sentidos, acaba implicando um tratamento que foge dos limites municipais e até mesmo metropolitano. Então quando você fala assim: “dos grandes temas de natureza metropolitana ligados às questões ambientais”, abastecimento de água, por exemplo, sei lá, poluição atmosférica, o modo como você trata ou corrige essas questões em benefício da metrópole necessariamente vai extravasar uma escala municipal, só você pensar, por exemplo, nos contornos de uma bacia hidrográfica, nem sempre coincide com os limites administrativos com o território de captação de determinada bacia.

FSC: Vou inverter um pouco a pergunta. Até onde, essas demandas, não estão no corpo do escopo da lei? Essa é a coisa! Porque conforme você foi levantando, todas elas já estão previstas no Estatuto da Cidade, então não parecem ser, por exemplo, problemas levantados pela sociedade civil, parecem ser problemas levantados pelas municipalidades. Entendeu? Porque a sociedade civil pressa por, por exemplo, lazer, essa é uma pauta da sociedade civil, os movimentos sociais pressam, por exemplo, a ampliação de parques, eles não vão reivindicar parques lineares, até mesmo porque eles não têm necessariamente o conhecimento da lei. É nesse ponto, por isso [volto a perguntar], até onde o problema central que apareceu, não questionando o [trabalho]..., não aparece como um problema já estruturado numa dinâmica quase legislativa, do ponto de vista da organização da cidade e do ponto de vista da organização da metrópole?

Δ: Talvez indo um pouco em direção à sua pergunta e tentando entender a sua pergunta também, seja: até que ponto isso já é uma pergunta, vamos dizer assim, já colocada, ou se ela emana de um processo de pensar a Região Metropolitana, de pensar a metrópoles.

FSC: Isso, para além da institucionalidade.

Δ: Até que ponto ela é prévia ao EM e até que ponto ela surgiu do processo, não é?!

FSC: Isso.

A: O que a gente percebe nos debates, assim [como] nas audiências públicas é que para o cidadão mesmo como, aquela sociedade civil mais organizada não, porque ela tem pautas já muito específicas de moradia ou de transportes, mas o cidadão não conectado com esses

debates, eu acho que ele tem um pouco de dificuldade mesmo de enxergar, de se enxergar como cidadão metropolitano. E mesmo que as vezes ele mora num lugar, trabalha no outro, o filho estuda no outro e ele não percebe que a vida dele extrapola o limite do município, eu acho um debate difícil mesmo, assim, até de mobilizar, quando se chama audiência pública, por exemplo, de PDUI, o cidadão comum, você põe faixa, chama, mas não é uma coisa que mobilize tanto, porque ele não consegue nem entender direito como a vida dele [é] afeta[da]. Os prefeitos, as prefeituras, elas se engajam quando tem essa percepção de que, algumas questões, a capacidade de resolver por conta própria é limitada, como lixo, resíduos sólidos, macrodrenagem, aí no entorno dessas pautas, transporte e mobilidade. Aí eles se mobilizam de fato.

Δ: Agora uma pergunta, tentando responder um pouco o que você perguntou, Felipe. Eu acho que por parte do poder público, eu arriscaria dizer, porque é uma pergunta complexa de ser respondida, por parte do poder público e das prefeituras, eu acho talvez que posso até dizer que sim, seja algo que já existia numa escala municipal e, a partir de determinado momento, foi chamado para participar de um plano metropolitano, eu transfiro aquela minha questão municipal para um plano maior. Entendo que até há uma possibilidade de responder a questões do meu município a partir de um pensamento metropolitano. No entanto, eu acho que a sociedade civil, pelo menos eu vivenciei isso em alguns exemplos isolados, mas eu acho muito legal quando ocorre, quem habita os municípios, principalmente fora do município de São Paulo, vivencia de maneira muito intensa as questões metropolitanas, porque a pessoa se desloca com EMTU (Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos) até o município, a pessoa percorre de fato, ela vivencia... ela é muito mais metropolitana, no sentido [e] na própria acepção da palavra, ela está vinculada a uma cidade central, a um grande foco do que seria a Região Metropolitana de São Paulo, e que propaga interesses, bem assim, essa a ideia metropolitana. Eu acho que para esse cidadão muitas vezes, essas discussões se dão no processo. Ou seja, a gente enquanto secretaria executiva vai fazer uma audiência pública, você eventualmente fala alguma coisa que a pessoa percebe [e diz]: “Nossa, é isso mesmo, eu vivo num município e trabalho em outro, a área verde que, enfim, eu quero frequentar começa aqui e termina em outro município”. De certa forma, eu arriscaria dizer que, por parte do poder público, talvez sim seja uma pergunta já previamente estabelecida, sendo que isso foca o processo, eu acho que talvez pela sociedade civil, sendo meio otimista na resposta, eu acho talvez, eu acredito sim, há uma coisa no processo, da forma que ele chega às pessoas, ele talvez desperte assim [o cidadão], porque não é fácil você pensar a metrópoles, para o técnico não é fácil, tampouco é fácil para o cidadão comum que, embora seja um metropolitano, talvez não domina essa forma abstrata ou conceitualmente definida que é a metrópoles, existe um espaço

aí, que você sai da situação do fenômeno e atingir uma abstração que é essa que a gente trabalha dos planos e tal.

FSC: Até mesmo porque ela tem uma linguagem própria, do ponto de vista jurídico. Por isso, eu perguntei dos instrumentos. Conforme você foi levantando, as problemáticas todas se casam com instrumentos, ao invés de serem problemáticas de fato surgidas de elementos particulares vividos na sociedade civil, é mais neste sentido para entender um pouco [essa] dimensão. Porque, às vezes, como é uma reivindicação política das próprias municipalidade, ou das próprias prefeituras, o poder de atuação político da prefeitura é muito maior do que o da própria sociedade civil, porque ela entende, ela tem um corpo técnico que entende aquela legislação, que entende aquele debate. Ou até mesmo de uma outra autarquia, um exemplo e até uma pergunta, ia dar da Secretaria de Transportes Metropolitanos [que] é uma das poucas autarquias metropolitanas e ela tem um planejamento próprio de transporte que é o Plano Integrado de Transportes Urbanos (PITU), que ele, em certa medida, ou deveria integrá-lo ou teria que criar uma nova discussão do PDUI.

A: Essa discussão toda de transporte, mobilidade e logística teve um grupo específico que debateu. A sociedade civil, eu não conheço o grupo, mas a participação foi muito intensa dos municípios e desses órgãos mesmo mais técnicos, foi um trabalho... Não sei se você chegou a ver a plataforma, se você já viu os documentos?

FSC: Vi, por isso a pergunta também.

A: Quando a gente pensa nesses três anos e como chegou no caderno de propostas, foi um processo muito, difícil até, mesmo para gente internamente, a gente teve muitas rupturas. Acho que essa é a palavra, muitas rupturas. Porque toda instituição tem uma direção e essa direção, ela determinada alguns caminhos, não do conteúdo do trabalho, mas de como ele está sendo feito. E no início, esse trabalho começou e não foi uma decisão da equipe técnica, começou simplesmente abrindo a plataformas de propostas. O de São Paulo, começou dessa maneira. Acho que faltou de fato um pouco esse trabalho anterior de fazer o debate, ampliar o debate para construir as propostas para a sociedade ter mais elementos para construir as suas propostas. Os outros PDUIs que estão sendo feitos [no Estado de São Paulo], que é Piracicaba, Jundiaí, Sorocaba, Campinas. Campinas tem uma agência, seria até interessante depois você conversar com o pessoal de Campinas, assim você pode notar até uma diferença de onde tem uma empresa e onde tem uma agência. A EMPLASA faz um papel de agência, mas não é uma agência mesmo. Não tem, acho que, o poder de articulação que muitas vezes uma agência tem. Agora os outros que a EMPLASA está fazendo é um pouco diferente mesmo, tem o piscina de diagnóstico que é uma coisa interessante, a gente não teve, a gente abriu a plataforma... Aí teve

oficinas com... olha interessante com o poder público. A gente ia ter com a sociedade civil e não teve, agora estou lembrando disso. A gente teve subregionais com técnicos de prefeituras...

Δ : Teve uma audiência de mobilização pública.

A: Para indicar que estávamos começando [os trabalhos].

Δ : Esse foi o primeiro passo, a primeira estratégia foi uma audiência pública municipal de mobilização, foi chamado.

A: Então, eu acho que o PDUI de São Paulo é um pouco diferente mesmo de todos os outros que a gente está fazendo, por ser o primeiro, é pioneiro, e comparando... A gente fez duas comparações, com os próprios planos que a EMPLASA fez ao longo do tempo, que eram muito diferentes, eram muito técnicos mesmo, não tinha participação nenhuma, [era] um plano gabinete... e, agente comparou agora no final, com os outros PDUIs que estão aparecendo pelo Brasil, o que a gente percebeu é que o de São Paulo ele foi, mesmo com todas as dificuldades, muito mais construído participativamente do que outros, por aí. Então eu acho assim, o ônus e o bônus do processo estão todos no resultado em que a gente chegou. Eu particularmente, como tenho essa trajetória de muitos anos, eu estou até animada com o resultado que a gente chegou, porque ele acabou sendo uma peça pouco tecnocrática, no sentido de ter todas as respostas, mas ele é muito mais um ponto de partida do que um plano acabado. Quando a gente fala assim que está acabando o PDUI de São Paulo, na verdade a gente entende, por causa da governança, que ele é o primeiro passo. A gente está apostando tudo no dia seguinte da aprovação da lei e nessa governança que é o sistema de acompanhamento e implementação do plano.

Δ : Através da Câmaras Temática.

A: Então elas já existem, no âmbito do conselho elas já previstas, mas elas não têm a sociedade civil. Mas tudo o que o PDUI propõe, a governança do plano propostas, sempre prevê daqui para frente a participação da sociedade civil. Então, está se imaginando que enquanto não se mudar essa governança maior, que o plano que é uma lei /.../ aí tem toda uma discussão jurídica, que a lei do PDUI não pode mudar uma lei que é maior que ela [federal], sei lá!

FSC: Fora que têm outros problemas, como a não criação de um fundo, no caso do Estatuto de Metrópole não previa /.../ Eu dei uma olhada.

A: Aqui em São Paulo eu vou passar o contato da Ana Lúcia para você, ela entende toda essa parte de fundo, ela entende bem /.../ Parece que aqui o que acontece é que o governo do estado põe o dinheiro e os municípios não põem, apesar de estar vetado no estatuto, em São Paulo a gente tem, ele já existia.

FSC: É que no caso do estatuto [da Metrópole], ele previa a criação de um fundo federal, na verdade. Ele não diz nada sobre as municipalidades.

A: E no fim ele vetou tudo, depois da medida provisória acho que tudo foi vetado. Mas em São Paulo a gente tem /.../ tem o FUNEP e outro plano que está previsto, a gente está contando que tenha um fundo, em São Paulo teremos. A Ana Lúcia é a melhor pessoa para você falar, você pode marcar uma conversa com ela, ela ajuda muito e entende muito. Mas a gente está pensando nisso, incluir a sociedade civil nas instâncias do plano.

Δ: Agora é importante também dizer que, dentro de uma visão sobre a participação outras secretarias e do governo, etc., o que eu acho interessante também relatar é que, embora o setorial atue muito especificamente em algumas áreas, nessas áreas talvez não demandaria algo vamos supor [mais] tecnicamente aperfeiçoado para sua gestão, têm alguns temas que eles reconheceriam a importância de uma jurisdição metropolitana para lidar com determinadas questões.

FSC: Independente das outras secretarias, então?

Δ: É, por exemplo, você conversar sobre saneamento com a Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos, tem um monte de coisa que ele [PDUI] está falando. Ah, mas isso vocês poderiam insistir, isso a gente sente falta de alguém que tem um olhar mais metropolitano e que efetive esse olhar.

FSC: Embora essas secretarias sejam metropolitanas. Isso é uma realidade de São Paulo. Porque têm outros estados cuja regiões metropolitanas não têm essas secretarias específicas, não é uma realidade, é uma realidade de São Paulo. Até é uma involução isso, no caso de alguns Estados, como por exemplos o Rio de Janeiro.

Δ: Por exemplo a SABESP, sim.

A: Eles [Rio de Janeiro] fecharam [as suas secretarias metropolitanas], não é? O que sinto que eles gostariam dessa articulação, e é muito emblemática na RMSP, é a questão da legislação de proteção aos mananciais. Ela nasceu, na década de 1970 dentro da EMPLASA, que era o órgão de planejamento metropolitano, então se criou essa imensa área de proteção de mananciais, metade do território de São Paulo, e isso foi centralizado, então a fiscalização era da EMPLASA e depois passou para a CETESB (Companhia Ambiental do Estado de São Paulo). Aí começou a discussão dos municípios, [eles diziam:] “ah lei é muito autoritária, ah lei foge da realidade”. Aí, veio a Constituição de 1988 e municipalizou tudo, a atribuição de legislar sobre o uso e ocupação do solo é do município, ficou essa dicotomia. Aí em 1997, teve a nova lei de mananciais e aí [eles diziam:] “ah não, não dá para ter essa visão tão regional”. Então, vão ter as sub-bacias, as APRNs (Áreas de Proteção de Recursos Naturais) e os municípios vão estar mais próximos dos comitês, tudo bem! Hoje o que a gente escuta dos fóruns das próprias prefeituras, “falta um olhar mais regional, metropolitano”. Entende? Então eu acho assim, tem

um espaço para essa articulação mesmo, mais [baseado] na ideia de comissão mesmo que é conseguir colocar em volta de uma mesa a SABESP, as prefeituras, a prefeitura que é sua vizinha, acho que isso todos querem, todos sentem falta desse espaço de articulação mesmo. Por quê? Porque fica sempre assim, “ah então é regional ou então é municipal”, e ficam sempre os mesmos.

Δ: É, então, desde as câmaras temáticas que foram criadas dentro do PDUI de São Paulo, elas tentam dar conta de temas que são muito metropolitanos. Talvez, seja esse o certo diferencial delas, foram temas em que as instituições participantes chegaram comumente a uma decisão, chegaram [e disseram] olha: “realmente, isso seria legal se tivesse um olhar metropolitano”. Assim, a questão da regionalidade, enfrentamento de precariedade, gestão e sistemas de áreas verdes e áreas protegidas, aí são quatro... e gestão ambiental de riscos ambientais e urbanos, são temas que talvez os participantes deveriam olhar e dizer: “não, isso seria muito legal que tivesse um olhar metropolitano”. Então, talvez acho que dentro da visão de que existem temas que as instituições reconhecem [e dizem] “olha, aqui é melhor a gente cuidar, porque a gente já faz isso melhor e de fato a gente tem uma experiência acumulada e sabe lhe dar, agora não, nisso nesse ponto seria legal você, enquanto secretaria executiva EMPLASA, organizar discussões que podem encarar esses temas, encará-los sobre o ponto de vista metropolitano e regional”. Talvez essas quatro estratégias sejam um pouco o resultado desses temas que de fato merecem um tratamento regional.

A: Eu acho assim, além de envolverem Funções [Públicas de] Interesse Comum, elas são muito transversais. Saneamento, recursos hídricos, habitação, então só o setorial, mesmo ele tendo uma visão metropolitana como o da SABESP, ele não dá conta de resolver, porque envolve os municípios, porque envolve /.../ A SABESP, em [relação] aos técnicos, eu acho assim /.../ o relacionamento com os técnicos da SABESP é muito bom, a gente já fez várias discussões e eles imploram que alguém controle a expansão urbana de um município, por exemplo. E o município finca o pé, [eles dizem] “porque isso é atribuição minha”. Essas câmaras temáticas, elas trazem um pouco esse debate, então os sistemas de áreas verdes garantem algumas áreas de preservação /.../ é muito um sistema de concessão também, “ora a gente preserva aqui”. Um outro dado que é também interessante, para superar essas resistências dos municípios, é começar a pensar em instrumentos econômicos de compensação [e] pagamento de riscos ambientais, compensação financeira dos municípios que são produtores de água que têm áreas extensas com restrições ao uso e ocupação do solo.

FSC: Mas, aí funcionaria como compensação fiscal dos municípios?

Δ: Aí tem que ser pensados vários instrumentos. Na verdade, existem várias possibilidades para

você estabelecer essa compensação. Mas, o que a gente [pensa], é que se isso seja parte da discussão é uma forma de você reconhecer o papel daquele município na região metropolitana, daquele corpo conjunto e construir uma devolutiva [econômica] para ele, quase um reconhecimento do papel regional que aquela determinada localidade cumpre.

A: Aí no plano, teve várias etapas, [sendo] a primeira as escalas aproximação do território, que é um pouco do que o(a) *Delta* falou das estratégias. A primeira escala é o macrozoneamento e a gente tentou fazer essa leitura, do ponto de vista metropolitano e regional, quais são as funções metropolitanas preponderantes daqueles territórios? Então primeiro surgiu a de produção de água, aí a gente foi chegando de conjunto no território que conversa mais com a rede de centralidades que é aquele mais articulador do espaço e do território metropolitano até essas áreas mais preservadas. Mas sempre, do /.../ Isso foi uma dificuldade intensa /.../ Amanhã nós vamos ter a última reunião para fechar macrozoneamento, é muito difícil, muito difícil! Tem resistência das prefeituras, porque elas ficam entrincheiradas e querendo liberar tudo para uso urbano, como se liberar para uso urbano fosse [resolver o problema], como se em Santa Isabel, se você liberar, nossa?! Vai ter uma fila de empresários amanhã, e não é isso! O que leva uma indústria e uma empresa a ter uma vantagem locacional não é porque a lei não restringe, é mais complexo que isso. Mas é muito difícil, esse olhar mais longínquo³²⁸, por exemplo, a primeira zona de produção de água era uma macrozona inteira, nós fomos obrigados, não é *Delta*?! Obrigados a colocar a área urbana dos municípios prevista na lei de proteção dos mananciais, porque eles ficavam assim, não entendiam. Eu dizia que era só uma questão de escala, a função preponderante metropolitana é produzir água, não tinha jeito.

Δ : Função preponderante. Isso é um conceito bastante interessante, se a gente refletisse, precisamente no trabalho acadêmico. Até que ponto você consegue fazer valer uma leitura do território numa discussão. Porque realmente, quando você usa esse argumento da escala, não estou falando aqui de função preponderante, não estou retirando nada do que é seu. Mas, há sempre essa questão de que o olhar metropolitano pode retirar algo, até a perda de autonomia. Parece que parte da identidade do local vai junto com esse olhar mais abrangente. Na verdade, é o que o(a) *Alpha* colocou, há uma determinada escala diferente, você não está ignorando um processo local.

A: Você está vendo de longe.

Δ : Você está vendo com uma lente metropolitana um determinado assunto!

A: E aí que surgiram as estratégias de ação no território [e] são quatro temas. Por exemplo, têm

³²⁸ No diálogo *Alpha* usa o termo longe, substituímos por longínquo por não comprometer a sua abordagem e dar fluidez ao texto.

coisas bem interessantes, depois, para trabalhos acadêmicos, uma outra briga que teve da equipe técnica sobre o macrozoneamento era[m]: As áreas de precariedade são uma macrozona? Nossa! Ficou meses, meses, meses /.../ Tinha quem dissesse que só isso era uma macrozona, aí se chegou a um consenso que não era uma macrozona, pois elas estariam congelando uma visão de uma coisa que não é um cenário que você deseja, é uma desconformidade. Então uma desconformidade é uma macrozona? Então, acabou tudo, não precisamos fazer mais nada.

Δ: Que permeia regiões que diferentes opções, etcetera, etcetera, etcetera.

A: A gente entendeu que tem a macrozona e que têm as estratégias de ação no território para desconformidade, para melhorar a conectividade, para melhorar a proteção ambiental. São as estratégias que vão transformando o território e elas podem mais para frente se tornar uma das macrozonas. Mas, no momento elas não são nada, são áreas ou que precisam melhorar a conectividade, várias questões que surgem. Porque, as vezes quando você faz uma reunião com muitos ambientalistas, eles já falavam “não, essa macrozona só é a legislação que a gente já tem e já está garantido, mas, e a conectividade?” Gente isso é um passo depois, nunca é dado do além, a gente vai ter que conquistar isso, vai ter que negociar. Então, é sempre um processo de negociação mesmo, e tem ainda um terceiro nível, que a gente está no território e a gente não chegou mesmo, que são as AIs (Áreas Interversão). Que elas têm muita relação com o Estatuto da Metrópole³²⁹, que são praticamente as áreas na escala da metrópoles para Operações Urbanas [Consoiciadas], áreas de intervenção.

Δ: Áreas de intervenção e políticas públicas, zonas excepcionais.

A: Isso, essa discussão a gente vai deixar para a câmara temática, para o dia seguinte do plano mesmo. A gente não delimitou nenhuma, só conceituou. Na lei tem a conceituação, não sei se você chegou a ver? Porque, a minuta está na plataforma já.

FSC: Sim, vi! Tanto é que eu fiz as perguntas em cima da minuta.

A: E basicamente o que a gente imaginou: que o caderno de propostas ele é o que vai ser feito e a lei diz como fazer. É essa a ideia, mas é tudo muito novo. Para gente é muito novo. Uma coisa é o planejamento tradicional, do Jorge Wilhelm, não sei se você viu? Da década de 1990, é excelente, maravilhoso, mas não virou lei. Como se amarra isso no próprio lugar, não tem como.

Parte II - Entrevista realizada no dia 24 de novembro de 2018, perguntas e respostas.

FSC: Enfim, é que eu queria [aproveitar o momento] para sistematizar as próprias perguntas.

³²⁹ Aqui ela usa o termo Estatuto da Cidade, mas por engano, o correto, como está no texto, é o Estatuto da Metrópole.

Aí, assim, a gente discutiu basicamente a RMSP, que é o meu item três [do conjunto de perguntas]. Eu queria perguntar o seguinte, se vocês preferem que eu retome do item três? Justamente, porque a partir dele que a gente começou a conversar.

Δ: Talvez esgotar o item três.

FSC: Ou se a gente pode ir para os outros? Eu não sei, até mesmo porque depois a gente retoma o item três.

RR: Se você quiser esgotar o item, não sei, talvez sugestão. A gente aquece os motores com o item três e esgota ele e depois passa para os outros.

FSC: Para mim, tudo bem. Olha, o item três, eu tinha falado na minuta, né [?!] me baseei na minuta, sobretudo no artigo 5º, dos objetivos e desenvolvimento da RMSP, até mesmo porque eles dialogam com o estatuto e buscam caminhos específicos para a RMSP e até se sustentam nas leis estaduais em relação a RMSP, porque tem um acúmulo de discussão. Legal! A primeira pergunta seria a seguinte: Qual o papel central do conselho de desenvolvimento da RMSP e das câmaras setoriais? Eles são rotativos? Como se forma seus quadros?

A: Então esta questão mais do funcionamento do conselho a gente pode encaminha depois para a Ana Lúcia, eu acho que ela domina mais. Mas, o conselho, eu acho que ele é rotativo.

Δ: Ele é formado pelos prefeitos da RMSP e daí tem uma renovação. E as câmaras setoriais, eu entendo que elas são uma indicação das instituições que são participantes, aí acaba tendo uma rotatividade pelo quadro técnico de como as instituições estão sendo representadas, talvez aí menos rotativo, porque enfim, a EMPLASA tem um representante da área do meio ambiente, ela sempre vai estar participante.

A: O que tem nas câmaras que existem hoje elas não têm sociedade civil, elas têm somente a prefeitura e o estado, então são indicação do próprio /.../ quando câmara poderia talvez poderia encaminhar para a câmara de risco...

Δ: Ela está mais atuante, está se reunindo bastante.

A: Tem sempre essa passagem para superar a ausência da [participação] da sociedade civil para o PDUI, a gente tem, por exemplo, a gestão de risco, ela já existia. Para o PDUI, ela criou um GT (Grupo de Trabalho), e neste GT ela inclui a sociedade civil, a Universidade Federal do ABC participa, ampliou a discussão. A de habitação e enfrentamento da precariedade a participação é da Secretaria de Habitação e dos municípios. Então, depende muito do caráter. A câmara do PDUI, ela tem aquela constituição, proposta na minuta. Mas, talvez uma ideia que surgiu, a minuta seja até reescrita para ficar mais claro que ela será semelhante ao comitê de bacia, ela vai ser mais paritária, para não correr risco de ficar muito solto e um dos segmentos ficar sub-representado. Então isso até a assessoria jurídica vai propor uma nova redação, a gente

pode pedir para Ana Lúcia, ela pode te ajudar mais, até nessas questões que são mais institucionais.

Δ : Sobre a ideia de funcionamento.

A: Você pode conversar com ela.

Δ : Uma resposta geral é isso que a gente conversou, mas numa conversa mais específica, ela tem mais elementos específicos, como a composição de conselhos.

A: Então a questão da agência, o que acontece.

FSC: Que é a segunda pergunta?!

A: Quer fazer a pergunta.

FSC: Tanto faz. A segunda pergunta vem a ser: Uma Agência de Desenvolvimento Metropolitano, com quadro técnico definido e planejamento de longo prazo, não teria autonomia em relação as perspectivas políticas dos diferentes partidos na gestão dos governos estaduais e municipais?

A: Acho que para sua tese, depois a gente pode buscar no site as memórias, porque o grupo que discutiu governança, o debate era muito intenso e eu acho que uma das questões tem até uma proposta que na época [foi feita] pelas prefeituras de São Paulo, Guarulhos e ABC [Paulista], que na época eram prefeituras mais ligadas ao PT e eles tem mesmo essa tradição de governos mais participativos.

FSC: De fato, até mesmo porque muitos planos ou leis federais que foram aglutinados no estatuto surgiram de propostas das prefeituras do PT, sobretudo no ABC [e suas experiência], então, por exemplo, [a experiência] do Consórcio [Intermunicipal], então tem a lei [federal] dos consórcios que surge [em partes] por conta do Consórcio [Intermunicipal] do ABC, o estatuto ele aglutina, o consórcio tem uma direção muito clara.

A: Então qual é a discussão? Eu não sou corporativista, eu entendo quando eles colocam que a Agência ela tem que ser independente. Hoje o modelo que a gente tem, mesmo das outras agências de São Paulo, elas são braços do governo do estado, então isso causa muita resistência, por parte dos municípios e muito mais da sociedade civil. Então, a proposta da Agência teria que ser uma agência independente mesmo, e eu não sei qual seria o desenho dela, tripartite, frente aos cargos /.../ concurso para uma parte dos cargos, eu acho que é uma discussão que precisa ser feita mesmo de qual seria o desenho dessa agência.

FSC: Isso é específico para a RMSP, não aparece de modo claro no estatuto.

Δ : Agora em relação a segunda parte da pergunta, em relação a autonomia e as perspectivas políticas de diferentes partidos na gestão dos governos estaduais e municipais, aí assim, o que eu acumulei de conhecimento durante o processo do PDUI, interno e também participando do

seminário, é que eu acho muito difícil de se chegar a um quadro estável ou mesmo assim pensando numa formação ideal de uma agência que, dentro de um debate metropolitano que você precisa da participação das prefeituras, você ignorar que sim, elas vão ter mudança de gestão, de pontos de vista e é legítimo que elas tenham, é bom que elas tenham, você pode ter a leitura de que isso é bom, que o município tenha a sua independência e tal. Então, eu acho que talvez é muito, você me perguntando assim, acho que é muito difícil a partir de um modelo que isso está resolvido, eu acho que não.

FSC: Até mesmo porque as perguntas elas são sempre abertas, dado o caráter de um desenho de um PDUI que é muito recente e que ele não está concluído ainda. Assim como, desculpe cortá-los, a própria novidade do estatuto, eu só fiz a pergunta no sentido de também ficar um pouco mais claro e entender que, do ponto de vista político eleitoral, existe uma certa rotação temporal específica em relação as prefeituras e, por exemplo, o governo do estado, que são descompassados e que poderiam também aparecer na agência, entendeu?! Pois ela teria uma certa periodicidade própria, é neste sentido. Porque, a gente vê essa periodicidade sendo uma realidade que não está posta só no circuito político, se a gente for para economia isso também aparece, essa coisa dos tempos de circulação, de gestão. Então, por isso que eu fiz a pergunta, porque isso pode tanto facilitar ou ser o mais flexível, do ponto de vista de ter percepções sociais muito mais emergenciais dada essa rotatividade ou não. Justamente, por estar em aberto, por isso a pergunta.

Δ: Eu acho assim que uma agência, particularmente, seria muito benéfica no sentido de você garantir a pauta ou o trabalho técnico sobre certos assuntos de importância permanente metropolitana. Você tem uma instituição que cuida tecnicamente de certos temas que são metropolitanos e que eles demandam que alguém esteja produzindo essas informações, trabalhando sobre essas informações. No entanto, acho que o debate dessas questões e de maior ou menor importância, acho que ela está aberta sim a essa variação de periodicidade e não tem como você fugir disso. Quais as alternativas a isso? Acho que você investir em questões, por exemplo, de uma identidade metropolitano, não sei, acho que deveria algum trabalho de talvez de difusão das informações metropolitanas que esse sim seja mais permanente, quase que como uma educação metropolitana, entendeu?

FSC: Até mesmo por conta do acúmulo de materiais.

Δ: É, porque não tem como você garantir através de um desenho formal de uma determinada instituição que determinados temas entrem ou não em discussão. Acho que isso é aberto, é da natureza do processo que faz com que isso seja aberta, e no caso você tem os municípios que são muito atuantes, e tem que devem ser assim, eles puxam a discussão. E não tem como você

inibir isso, e eu acho que não cabe tentar inibir. Acho que cabe tentar criar um ambiente em que todos possam pensar em prol de um bem comum, as FPICs, ou seja, como a gente faz com que as FPICs tornem de fato pontos a serem pensados? Acho que esse é o ponto chave, mais do que o formato que essa discussão tem, mais do que a discussão de formato de posição ou de modelo.

FSC: Até mesmo porque a necessidade aparece antes, o próprio estatuto tenta responder, sendo ou não mais ou menos apropriado. Mas ele tenta responder um problema efetivo, nem sempre se consegue um formato institucional.

A: O que está previsto, e a gente imagina, é que o primeiro passo da câmara temática, é o plano de ação, de metas, de investimentos, então teria que ter uma instância que permanece. Essas discussões vêm e o trem está andando, não vai mudar de trilho, o trilho é aquele. Para discutir política no sentido mais amplo, política pública, mas é difícil mesmo. Porque, no governo do estado a gente tem essas intercorrências também, o governador cria a Secretaria de Negócio Metropolitanos, no seguinte você não sabe nem o que vai acontecer. É complexo mesmo, a gente não tem continuidade nas políticas públicas, isso é um problema sério. Mas os problemas dos municípios, estão ali batendo na porta, pode mudar quem for, você precisa resolver o problema do lixo, você precisa resolver.

FSC: É o que a gente estava falando do formato, eles as vezes não cumpre uma demanda real, as vezes é respondida de um determinado modo, o exemplo mesmo do Consórcio Intermunicipal é um deles, ele também depois se esvaí do ponto de vista político.

A: O Consórcio [Intermunicipal] do ABC, era um grande parceiro do trabalho, agora a gente não consegue marcar uma reunião, o que a gente ouviu falar é que ele meio que se desmanchou. E era extremamente atuante, acho que as melhores discussões que a gente fez foram lá.

FSC: Em relação às Câmaras Temática, como elas se constituem? Seria como aquelas definidas nas leis dos Consórcio Intermunicipais?

Δ: Sobre a composição, você pergunta aqui sobre a composição das câmaras temáticas, na lei de 2011, que reorganiza a região metropolitana, têm alguns artigos que destacam especificamente como elas se constituem, elas são aprovadas pelo conselho.

A: Sempre o conselho tem que aprovar.

FSC: Então elas não precisariam responder, por exemplo, como faz as leis dos consórcios intermunicipais?

Δ: Elas são previstas pelo próprio /.../ na lei que reorganizou a RMSP.

FSC: Então é uma lei estadual? A lei dos consórcios é federal.

Δ: É estadual. No caso aqui, na região de São Paulo, como a gente está tratando e tem trabalhado no PDUI de São Paulo e na própria minuta, é que sigam as orientações da lei de 2011 que

estabelece como as câmaras temáticas são criadas.

A: Porém, a gente abre para a sociedade civil.

Δ : Tem sempre essa avaliação. Se você procurar na lei de 2011 que reorganizou [a metrópoles], você tem uns /.../ inclusive no site da EMPLASA, tem uma área dele que é sobre as câmaras temáticas. Aborda brevemente e fala como é criado.

FSC: É que eu estava mais preocupado na relação com o PDUI, entendeu?

Δ : Sei, o PDUI no nível federal.

FSC: Não, no nível da aplicação mesmo do PDUI, como ela é articulada, como ela é pensada. Mas, como /.../ você já respondeu, existe a lei de 2011. Posso ir para a quarta pergunta [desta terceira parte]: A realização do PDUI promoveria, na articulação entre atores econômicos, Estado e sociedade civil, mais um conjunto de reestruturações industriais, urbanas e institucionais? [Queria que vocês me dissessem] se o caráter do PDUI é também de uma reestruturação do Estado e das instituições. Nós sabemos que, do ponto de vista de um processo mais amplo, toda a questão metropolitana também respondeu, até a questão dos instrumentos urbanísticos que são criados sobretudo entre os anos de 1990 e anos 2000, que vão degringolar depois no Ministério da Cidade e posteriormente no Estatuto da Cidade, ele corresponde a uma reestruturação econômica de um longo período, que vem desde os anos 1980, que a gente sabe que ocorre a partir de uma série de reformas. A pergunta é se o PDUI acaba respondendo também [a essa reestruturação], porque o EM responde. Isso é claro na própria legislação, a essas reestruturações por parte do Estado, não é toa que a governança interfederativa é uma reestruturação do ponto de vista do Estado. E qual seria o peso maior dessas reestruturações pensando o PDUI, se ela é urbana, se ela é industrial ou se ela é institucional?

Δ : Eu não sei se eu consigo encaixar o PDUI nessa perspectiva de reestruturação...

A: Cadê a Maria Laura? Ela está saindo? Não, porque ela é economista e participou de todas as discussões de desenvolvimento econômico. Ele tem uma pergunta interessante, mas acho que não aconteceu. [A pergunta seria:] “A realização do PDUI promoveria, na articulação entre atores econômicos, Estado e sociedade civil, mais um conjunto de reestruturações industriais, urbanas e institucionais? A última teria um peso maior, pois orientaria o processo?” Toda a discussão de desenvolvimento econômico no PDUI foi muito difícil de ser feita.

B: Foi bastante, você diz no PDUI de São Paulo?

Δ : Ah, é preciso falar o seu nome e autorizar.

B: Meu nome é *Beta*, sou economista da EMPLASA e autorizo a reproduzir. Para o PDUI de São Paulo?

FSC: Isso!

B: No PDUI de São Paulo, o que aconteceu foi o seguinte: a gente teve um grupo de trabalho (GT) que era de habitação e desenvolvimento econômico, a parte de habitação foi bem desenvolvida e foi bem trabalhada, mas quando a gente chegou na parte do desenvolvimento econômico, muitos dos participantes não tinham o conhecimento, não eram da área, estavam representando os municípios, mas não era a área deles. Então, havia muito essa dificuldade de fazer o trabalho fluir. O que acabou acontecendo foi que a própria equipe da EMPLASA que apresentou propostas e usou as poucas sugestões que entraram na plataforma ou que surgiam nas oficinas, mas de forma bem superficial. A gente gostaria de ter aprofundado mais, mas como não pode partir da gente, não é?

CHL: A gente teve esse modelo de construir com as propostas que chegavam.

B: A gente não pode chegar [e impor algo], neste tipo assim /.../ o que eu considero muito importante até. Mostrar onde você chegou e ir lá falar. Na minha opinião, as propostas poderiam ser mais bem trabalhadas e mais aprofundadas. Mas, infelizmente a gente teve esse problema de falta de técnicos das prefeituras ou mesmo o pessoal da sociedade civil que é mais próximo do tema e que participasse.

Δ: Agora, assim, pensando em que medida o PDUI provoca, eu li de novo, no processo de reestruturação institucional.

FSC: Porque todas as outras reestruturações já foram realizadas ou estão em processo, sobretudo do ponto de vista econômico. A pergunta é se ele promove uma reestruturação institucional, porque ele está respondendo a esses dados da realidade, independente da formulação jurídica.

Δ: A pergunta é se ele precisa de uma reestruturação institucional para dar conta.

FSC: Se ele é em si uma reestruturação institucional.

Δ: Eu não sei acho que não.

A: Acho que a gente está tentando criar essa governança que vai driblar essa fragmentação que tem do Estado.

B: A gente tenta essa articulação. Mas a gente sofre justamente por não ter essa figura institucional metropolitana.

Δ: Por outro lado, também, a gente está pensando num quebra-cabeça com as mesmas peças, acho que não há assim uma ideia de novo formato de instituições.

B: Acho que é mais uma articulação entre os agentes existentes.

Δ: Mesmo porque, desse ponto de vista, os agentes já existentes respondem bem, por exemplo, os quadros técnicos, gente que tem capacidade dentro do poder público de responder um estímulo metropolitano, talvez um o foco, isso. Mas não acho que o PDUI leve em conta uma

reestruturação do Estado, acho que não.

A: E o PDUI de São Paulo, esse que nós temos que é o primeiro. Ele acabou sendo muito territorializado. Ele é um plano muito no território. E há na enormidade de problemas e demandas que surgiram, eu acho que foi um pouco uma estratégia de intervenção metropolitana esse primeiro PDUI vai ser assim, desenvolver estratégias de intervenção no território que melhorem a qualidade de vida, que melhorem a mobilidade, é um pouco modesto neste sentido.

B: Acho que inclusive foi uma coisa que o grupo de desenvolvimento econômico via as propostas e acabavam ficando de fora, porque as propostas não têm rebatimento no território. Elas são assim mais gerais, por falta de uma palavra melhor, elas foram mais gerais, não tem nada específico para determinadas áreas, ficou uma coisa mais geral.

A: As vezes a gente até debatia.

B: A gente até tentou, mas não foi. É uma pena, acho que para os outros temas a gente teve uma participação maior de pessoas da área, das áreas temáticas assim de desenvolvimento econômico.

A: Tudo que envolve o território é um catalisador, todo mundo quer debater, todo mundo quer discutir.

B: Mas o desenvolvimento é um assunto mais complicadinho, é mais delicado, eu até brinco todo mundo quer, mas não sabe como fazer.

A: O PDUI aponta muitas lacunas também, aponta a necessidade de um plano diretor de mineração.

B: Esse tipo de coisa a gente conseguiu identificar no plano metropolitano de turismo que foi uma coisa que se discutiu bastante em termos de proposta, oficinas e de audiências públicas mesmo. É o filão do momento.

A: A gente tem as propostas e não tem nem informação para formular alguma coisa.

B: Mais específica, mais detalhada.

A: Acho que tem também essa questão de ele ser o primeiro, primeiro que vai ser lei, o primeiro que vai precisar de uma governança, então escolheu habitação e precariedade, risco que já são questões muito /.../ que estão batendo na porta.

FSC: Que tem trabalho acumulado também.

A: Que tem problema acumulado também.

Δ : Gestão de risco foi bem isso, já havia um grupo que antes do PDUI já estava tratando [desse problema], então quando surgiu o plano.

A: Eles adoraram.

B: Nossa foi ótimo.

A: Mas, por exemplo, a centralidade, não só transporte, mobilidade e logística, ela teria que conversar com propostas de discutir a indústria e /.../ Por isso, a gente fala que é dinâmico e tem que continuar.

B: Eu espero que sim.

A: Por isso, eu falo que é dinâmica e muito complexo. Mas tem toda uma discussão do que é macroeconômico e tem questões, aí já *vish*.

FSC: Tem discussões que fogem da tutela do Estado. Esse é o ponto central, do ponto de vista econômico.

B: Sim, exatamente. Se falou muito dessa necessidade de financiamento ou de PSA (Pagamento de Serviços Ambientais) e Fundos, mas são coisas que o PDUI está um pouco amarrado para tratar e são questões como³³⁰ você falou, o Estado tem atribuições que são determinadas em constituições e lei, que a gente não pode modificar. Nessa questão financeira a gente ficou muito amarrado. Normalmente tudo é feito sem contar com recurso, é tudo muito complicado.

A: Têm propostas que não são nem do PDUI, mas elas surgem do PDUI, sobre resíduos sólidos, quando você tem material feito a partir de material reciclado e tributado[, por exemplo,] esse papel já foi tributado e vou reciclar, fazer uma coisa nova e tributo de novo, surge, mas e aí? Como você trata no PDUI?

B: A gente teria [que ter acesso] para tratar desse tipo coisas necessita de instâncias superiores que a gente não teve, falou-se muito dessas discussões de excesso de burocracia para abrir negócios, essas, são questões também que a gente tem um pouco de dificuldade para tratar, a gente chegou a chamar a Investe São Paulo e eles fizeram uma apresentação em uma das reuniões e grupos de trabalho, mas depois acabou não indo para frente também, infelizmente. Mas a gente está tentando trazê-los para os outros PDUIs, nós tentamos.

A: Agora os outros têm poucas propostas.

B: Os outros estão sofrendo, por questões de poucas propostas, questão de participação baixa, mas a gente está tentando.

A: É porque aqui [RMSP] as prefeituras têm interesse, elas não conseguem tudo sozinhas mesmo, agora no interior.

B: Agora no interior é mais complicado, a gente fala desse ambiente de consciência metropolitana, mas aqui em São Paulo isso existe mesmo, as pessoas já têm uma noção de que as cidades estão interconectadas e que os problemas são comuns e que todo mundo precisa

³³⁰ Ao invés de igual ou como, a entrevistada usou de modo coloquial o termo “que nem”, mas se referindo a afirmação anterior do entrevistador sobre a “tutela do Estado”, por isso, para melhor compreensão e fluidez do texto optamos por “como” em substituição do termo “que nem”.

trabalhar junto.

FSC: Tanto é que têm áreas que você identifica como “regiões”, tais como o ABC, eu falo por experiência própria, sou vizinho.

B: Nos demais isso tudo é um pouco incipiente, estou tentando criar essa consciência neles, eu estou mais envolvida no PDUI de Piracicaba e estou tendo um problema de participação muito grande. Eles não se identificam como região [metropolitana], tem competição.

A: Tem competição, nossa a vida inteira eu ouvi. Eu sou de Rio Claro, eu só via o meu pai reclamando que abriu uma delegacia não das quantas em Piracicaba. É uma mentalidade difícil de ultrapassar.

B: E o pessoal acaba reclamando. É uma coisa muito complicada, a agente tem poucas pessoas participando, mas os poucos são meio tímidos é preciso fazer eles se relacionarem /.../ mesmo por conta de questão jurídica, para a gente justificar para o Ministério Público, a gente precisa de mais participação. A gente está sofrendo muito. Aqui em São Paulo, por um lado, a gente não teve tantos problemas no geral, mas[, por outro lado,] o tema do desenvolvimento econômico é mais complicado.

A: Talvez transformando o território, não sei, não sei.

B: São coisas que a gente precisa pensar. Gente vocês precisam de mim?

FSC: Eu vou pular a próxima pergunta, pois ela foi contemplada, só mudava o foco um pouquinho do PDUI para tratar da governança interfederativa, porque ela poderia se colocar como reestruturação institucional, dada a articulação dos municípios com os estados e o governo federal, enfim. Eu vou para penúltima pergunta, desse eixo de perguntas: O que seria um sistema de centralidades metropolitanas e a rede integrada das mesmas? Qual o papel econômico e político das centralidades? Nessas áreas seriam utilizadas as medidas presentes no Estatuto da Cidade, a saber: OUCs e AIUs (respectivamente o uso de Cepacs e Outorgas Onerosas)?

A: Então, essas centralidades metropolitanas e redes integradas, elas têm um pouco de semelhança com o Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

FSC: Aquela versão de 2004?

A: De estruturação metropolitana. Então, são as áreas que concentram, tem uma oferta boa de infraestrutura, tem uma oferta de transporte de alta capacidade, então são áreas indicadas para concentrar /.../ que concentram os empregos.

FSC: Então é basicamente emprego e infraestrutura.

A: Emprego e infraestrutura. Depois têm umas gradações, o PDUI propõe uma rede de centralidades, tem centralidade metropolitana, subregional, tem uma gradação. As

metropolitanas, elas são mais essas que concentram mesmo, que tem emprego, tem serviço, tem infraestrutura. Agora não sei se chegaram na discussão, acho que a aplicação desses instrumentos não seja ligada somente as centralidades metropolitanas. Mas as macrozonas, as AIMS (Áreas de Intervenção Metropolitanas).

Δ: Até as áreas de intervenção metropolitanas, que foram definidas. Pois aí seriam a aplicação dos instrumentos já previstos no Estatuto da Cidade, de um modo metropolitano, de interesse metropolitano.

FSC: No EM, já prevê o uso dos instrumentos presentes no Estatuto das Cidades.

Δ: Então, talvez esse final seja o que careceria do desenvolvimento do PDUI, o caso de São Paulo não foi desenvolvido.

A: Porque o que a gente imagina, até em temas ambientais eventualmente, então elas fugiriam dessas áreas mais centrais.

FSC: Porque a única questão que substituiu o Fundo no EM seria a utilização desses recursos, via instrumentos urbanísticos. Por isso a pergunta. Porque, aqui [em São Paulo] tem um fundo, no caso do governo do estado de São Paulo, prevê um fundo, no caso do EM não. Então, se, por exemplo, uma maneira de ultrapassar essa [“dificuldade”]. Até mesmo porque as Operações Urbanas [Consoiciadas] e as Áreas de Intervenção Urbanas que estão presente no Plano Diretor Estratégico, isso desde o primeiro plano [recente, pós Estatuto da Cidade] de São Paulo de 2004, elas são muito claras, neste sentido de buscar na iniciativa privada fundos de requalificação urbana ou até mesmo de reorganização urbana de uma determinada área. Por isso a pergunta, se ele muda a escala da intervenção, pensando o vínculo com a iniciativa privada.

Δ: Embora ainda não tenha sido desenvolvido o tema das AIMS (Áreas de Intervenção Metropolitana) e ZIMs (Zonas de Intervenção Metropolitana), provavelmente trabalharia dentro de uma chave semelhante, eu imagino. Uma vez que ele faz referências ao Estatuto das Cidades. Mas aí, talvez, possivelmente, eu não sei se possivelmente, mas talvez seriam áreas dentro das áreas de centralidade, ou pode ser o que o(a) *Alpha* falou, de repente você tem uma área de interesse metropolitano o uma zona de interesse metropolitano com um caráter que foge da rede de centralidade. Foge de áreas que concentram e constituem o emprego, por exemplo, você tem uma área de interesse ambiental muito particular, um parque, um super-parque metropolitano.

A: Como o Parque do Rio Tietê. Dentro do plano de manejo da APA (Áreas de Proteção Ambiental), ela se coloca como área estratégica, e é metropolitana. E o plano de manejo da própria APA prevê a transferência de direito de construir, prevê alguns instrumentos.

Δ: Áreas como, por exemplo, habitação de interesse social (HIS), áreas de algum projeto que seja de natureza interfederativa, tem um território que mistura municípios que está dentro de uma área de interesse metropolitano, mas que não é uma área de rede de centralidades ou deveria ser, uma vez que é um grande projeto habitacional e precisa estar ligado ao transporte metropolitano, etc. Então, acho que talvez essa pergunta tem relação com elementos que talvez careceria um pouco de maior desenvolvimento e que não foram desenvolvidos no plano.

FSC: É que está em aberto.

A: Foi o que menos desenvolveu.

FSC: E eu acho que a última [pergunta] também foi respondida no começo da conversa, de “Qual [seria] o efeito regional do PDUI da RMS?””. Acho que como o(a) *Alpha* iniciou, o histórico foi contemplado acho que não precisaria responder.

A: Acho que a ideia é diminuir as desigualdades, melhorar a acessibilidade, melhorar a qualidade de vida.

Δ: São as perguntas mais de princípio.

FSC: Mas que acabaram sendo motes novos, porque os instrumentos que existiam antes talvez não dariam conta de pensar nessa temática mais geral.

Δ: Acho que seria a discussão metropolitana, que é uma obrigação que o estatuto impôs, acho que é uma imposição é verdade, acho que um dos efeitos regionais, quando você tem uma discussão sobre as regiões metropolitanas, isso já é um efeito metropolitano significativo, regional significativo. E aí, acho que os demais aspectos surgem, conforme a gente conversou aqui.

FSC: Acho que sobre essa parte eu fui contemplado.

A: Eu tenho o seu e-mail, eu posso passar para a Ana Lúcia, ela pode te ajudar bastante.

FSC: Eu deixo em aberto, não sei, deixo do jeito que ela preferir. Se ela preferir digitar ou responder de modo escrito, eu também ficaria muito grato.

A: A gente pode complementar também.

FSC: Bem, aí eu tenho duas outras séries de perguntas. Uma associada ao PDUI, e outra à formação dos técnicos, pois vai um pouco além da formação. Deixe eu explicar esse conjunto de perguntas para saber se eu posso deixa-lo para depois. No caso das discussões a respeito da [governança] das regiões metropolitanas do Brasil, o que levou a frente essa discussão foram algumas instituições, muitas vezes mais que as próprias academias, as grandes instituições de pesquisa públicas e privadas. Quando muito, algumas instituições, no caso das instituições acadêmicas é muito pontual, mais as universidades federais do que as estaduais, por exemplo, e algumas universidades privadas como é o caso da PUC (Pontifícia Universidade Católica) do

Rio [de Janeiro] que tem o curso de gestão pública e a FGV (Fundação Getúlio Vargas) do Rio [de Janeiro] e de São Paulo. No âmbito institucional então quem fez essa discussão foi, ou quem levou a frente a discussão a esse respeito: o Observatório das Metrópoles, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial e, em alguma medida, o FMI. Sobretudo, no caráter da governança. A nossa governança foi adaptada, não sei se vocês fizeram um estudo específico de governança, ele vem dessas instituições, vem [principalmente] do Banco Mundial. Então, eu queria saber qual é a relação com essas instituições? Se tem de fato alguma atuação no processo de formação, porque a gente lê o material que é produzido, mas as vezes, não têm acesso ao processo de formação, a respeito deles, por isso eu deixaria por último, vai mais neste sentido, porque aí vai de encontro com a minha pesquisa, [de] como foi se constituindo esse conceito de governança. Porque aqui [no Brasil e na RMSP] ele chega de outro modo, a gente interpreta a governança interfederativa, [mas] ele vem [no formato tal como o conhecemos] do mercado financeiro, muito diferente do formato que a gente tem hoje. Bem, e aí, eu pergunto: se vocês preferem responder primeiro, essas perguntas ou as perguntas a respeito do PDUI, antes?

Δ: Acho que se a gente for fazer hoje, a do PDUI, o que você acha *Alpha*?

A: Mais fácil, pois já está engatado. Pode ser?

Δ: Pode ser!

FSC: Pode ser! Quais seriam as novidades do PDUI em relação ao Planos Diretores Estratégicos municipais? Eu sei que é a escala, a princípio, mas se vocês pudessem responder para além da escala, no sentido de tentar aprofundar um pouquinho essa noção. Em que pontos eles destoariam, no caso do PDUI e dos Planos Diretores Estratégicos? Para gente saber bem um pouquinho dessa dimensão da escala da metrópole e da outra escala que vem a ser legislação federal, porque a gente sabe que não existe um ponto de desencontro, necessariamente, entre o EC e o EM, mas um traz algumas novidades que o outro não tinha, neste sentido também.

Δ: Acho bom que, sem ser a escala, a questão das FPICs que, para mim, como ponto de partida, o centro nevrálgico do plano e não é uma coisa que o Estatuto do Município, um plano municipal daria conta, acho que é um conceito fundamental e chave para entender outras questões. O modo pelo qual o PDUI foi feito, [deu-se] em cima das FPICs, acho que esse é o ponto de partida bastante diferente. Eu acho que além disso, o Plano Diretor Municipal, ele tem toda uma questão de se traduzir numa atividade de aplicação concreta que o nosso PDUI não tem, e não por uma das características do PDUI que se presta a um outro objetivo, você não vai ter uma instituição metropolitana pavimentando rua, quer quiser, o FUMEFI é o agente financiador, a prefeitura de fato executa serviços que é diretamente ligado a vida cotidiana,

diretamente ligados, então o Plano Diretor levando um pouco, quer dizer muito disso, o parcelamento e uso e ocupação do solo a gente não teve no PDUI, a RMSPP não desenvolve esses assuntos do mesmo modo que a prefeitura faz, o coeficiente de aproveitamento, a taxa de ocupação, parâmetros e desenhos urbanísticos, não tem e não é esse o mérito, é muito mais uma visão de articulação de temas com vistas nas FPICs, eu acho que além da escala, é claro que esses temas trazem a questão da escala, isso não é exatamente diferente, mas eu acho que diferencia, eu destacaria as FPICs, responder à demandas diferentes que cada um tem que cuidar, daquilo que cada um cuida, então, eu acho que, por isso, acaba sendo diferente mesmo os dois planos.

A: Acho que também faz o próprio município se enxergar numa escala regional, o Plano Diretor é muito voltado para si mesmo.

Δ: Ele já parte do pressuposto que você não precisa identificar o território que você está falando, que isso seja um ponto de partida muito diferente. A região metropolitana quase que você tem que apresentar os problemas, tem que apresentar a região para depois ...

A: Acho interessante que o PDUI vai dar a diretriz para o Plano Diretor, então os municípios vão ter que se adequar. Então é uma discussão interessante para o município, porque...

Δ: Eles vão ter que se adequar.

A: Vou dar um exemplo muito prático, que é o Rodoanel. Nós recebemos, assim, praticamente todos os municípios cortados pelo Rodoanel mandaram uma proposta, queriam uma alça de acesso ao Rodoanel e o PDUI fez uma discussão regional e fez uma outra proposta, [apresentou] uma outra lógica da mobilidade e trazer isso para o município entender [é difícil]. Para o município é uma novidade, ele entender que não vai se conectar necessariamente ao Rodoanel, mas que ele pode se conectar ao município vizinho e criar um outro nível de articulação subregional que ele não priorizava, acho que força o município a sair um pouco de sua escala voltada a si mesmo, trazer essa discussão é um papel que o PDUI tem feito, é difícil. A discussão que a gente tem amanhã do macrozoneamento é essa, para te dar um exemplo assim, de grandes glebas, que a gente ainda tem e que estão preservadas porque ainda estão na mão do capital privado da Melhoramentos, por exemplo, em Caieiras, tem uma grande gleba lá, que hoje é usada para reflorestamento. Aí, tem um grande debate do macrozoneamento de qual é a função daquela área, e a gente está com uma briga com o município que vai continuar amanhã, que eles queriam que fosse [área] de consolidação da urbanização. Então, sabe esse tipo de discussão? Você debater com o município que tem uma lógica que é regional, é complexo.

FSC: Bem, a segunda pergunta [dessa seção] tem a ver com a primeira, então ela foi contemplada na discussão anterior da articulação dos municípios, etc. E a terceira vai na direção

um pouquinho na direção do que o(a) *Alpha* falou agora[, sendo:] Como o PDUI será adotado para toda a RM, a formulação e discussão prévia do PDUI entre os representantes políticos dos diferentes municípios envolve disputas (aí você deu o exemplo de Caieiras)? Há vantagens entre as cidades com maior porte/poder econômico e infraestrutural?

A: Então, tem muito debate, e é interessante mesmo, assim que se constrói a proposta, e a gente tem uma questão com o Município de São Paulo com a formulação da proposta. São Paulo é muito autossuficiente, então o Plano Direto de São Paulo era quase, no começo, que um indutor do processo do macrozoneamento, inclusive a equipe na época defendia, isso era bem emblemático, a equipe técnica da prefeitura [de São Paulo] defendia que o macrozoneamento, e isso foi a maior discussão que ocorreu, não deveria ocorrer em 100% do território da RMSPP que algumas porções são metropolitanas e outras não, mas é uma metrópole, então é isso. Eu acho que um papel do PDUI é trazer todos os municípios para discussão, é ter uma discussão equilibrada entre todos. Então não existe isso, de olha, sei lá, não sei nem o exemplo que poderia usar. [Por exemplo,] Santana do Parnaíba, você não tem uma área de estruturação metropolitana é quase como dizer que não faz parte da região metropolitana. Então a gente fez uma discussão no PDUI para incluir todos.

Δ: Embora, assim, a contrapartida, pessoalmente eu acho que não é tão fácil assim, você enxergar o fenômeno metropolitano, com a mesma intensidade em todo o território. Nem precisa ir [muito longe]. No caso, dentro do município de São Paulo, será que o Campo Belo, o bairro, é tão metropolitano quanto a Estação da Luz, na região do centro? Então, eu não sei, é uma pergunta que estou fazendo. Então, de fato, acho que melhorar muito bem o olhar que você tem, e seguir o processo dentro daquele olhar que você calibrou é o objetivo. A partir das etapas do trabalho, a gente definiu que vai abranger o território todo. Então é isso, você volta mais atrás e aí vamos partir para o próximo, cada uma dessas etapas de decisão sobre a abrangência do plano, os temas que iriam e quais não lida, quais que entram, não são pontos de fácil resolução; e, tampouco, são temas que você pode passar batido. O plano tem muito disso, tem muitos dos temas que se você for esmiuçar e remexer um pouco daquele material bruto, você pode voltar e problematizar questões que ficam sempre num impasse.

A: Eu acho que ficou uma lacuna enorme, e esse é o desafio do plano, quem sabe na câmara temática coloque esse debate, que é discutir de forma metropolitana as áreas de expansão urbana dos municípios. Esse vespeiro a gente não pôs a mão e ele é essencial. Porque, é você fazendo o debate para onde vai a urbanização que você garante questões do meio ambiente, e...

Δ: É quase chegar para o município e dizer assim: “vamos ter uma visão mais realística”.

A: Vamos combinar, vamos conversar, senta aqui!

Δ: Vamos tratar do que é de verdade e o menos da imaginação.

A: Porque isso /.../ esse foi o grande debate, no macrozoneamento a gente está tendo uma disputa até hoje, por quê? Porque são sempre macrozonas, a gente não tem essa sexta macrozona que é a área de expansão futura. Então, fica uma briga. A gente, equipe técnica, entende que aquela macrozona de "Diversificação de Interesse Ambiental", pode eventualmente ser uma área de expansão urbana, mas para isso você tem que discutir na escala das estratégica, do sistema, da rede de centralidades, e aí tem que ter mais [elementos] /.../

Δ: Mais elementos para pensar isso.

A: A gente coloca até no texto, no Caderno de Propostas, que as áreas de expansão vão ter que ser definidas segundo /.../ bem mais aproximada a escala, mas são coisas difíceis, são coisas que os municípios resistem muito. Essa área da Melhoramentos é um exemplo, eles acham que o futuro que Caieiras está ali, ora vai ser um Ceasa (Centro de Abastecimento S.A.), ora vai ser um aeroporto, ora vai ser um conjunto para oitenta mil pessoas, se a gente pintar de verde é isso. Se a gente pintar de verde ali, mas gente, consolidação da urbanização não é! E fica, e fica, é muito difícil, a visão do município é muito [limitada].

Δ: E, por outro lado, eventualmente pintar de verde seja muito mais condizente com algo que de fato ocorre, garanta a sobrevivência não só do município, mas de questões centrais para a região metropolitanas. Entende? É muito questão que é muito instável, e de diferentes pontos de vista, você pode ter um argumento sólido o suficiente. Do ponto de vista municipal está certo até, pode ser válido, pode ser que seja válido.

A: Até mesmo porque a propriedade é da Melhoramentos, ela é dona da gleba. Em última instância, ela faz o que ela quer nele.

FSC: Mas, a lei pode facilitar ou não determinado tipo de construção e função social daquela área.

Δ: Mas, acho que vale muito durante a elaboração do plano, um modo de se enfrentar as questões metropolitanas seja definir, eu defino os parâmetros e vou trabalhar com eles e não volto muito atrás nas discussões, pois são discussões que nunca tem fim, não é?! Nunca tem fim, essa questão, por exemplo, de município que vai compatibilizar o plano diretor foi uma questão, a gente participou de seminários, mais de um seminário que abordou essa questão e, enfim, tem N argumentos que você pode [usar].

A: E eventualmente o município vai na Constituição e diz: "essa competência é minha". Legislação de uso e ocupação de solo que faz sou eu. Mas, a gente coloca aqui na mesa o que tem. Até a legislação ambiental, ela é mais restritiva, tem várias competências concorrentes, aí os juristas que falam. Mas é muito novo, embora a EMPLASA tenha 45 anos, essa é uma lei

que traga instrumentos, depois do EC, isso é muito novo. Pode-se valer, dos instrumentos do EC.

FSC: Embora a questão da região metropolitana não seja a mesma. Existe certa legislação desde os anos 1970.

A: É, mas você não tem um quarto poder que não é instituído, metropolitano no Brasil. O município com muita força, o estado e o federal. Aí, fica essa coisa intermediária, procurando um /.../

Δ: Lugar ao sol.

FSC: Bem, a próxima pergunta, segue um pouco a questão do fundo que a gente deixou para depois.

A: A gente tem que falar com a Ana.

FSC: Se puder passar para ela.

A: Deixa eu pegar uma caneta, espera aí.

FSC: O ponto é o seguinte, eu vou fazer a pergunta mais por uma questão formal. Como é possível verificar no Estatuto da Metrópole, há uma indefinição em relação ao financiamento e aos possíveis fundos federais a serem criados para gestão das metrópoles (veto do Art. 17 – Criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado). Quais foram as resoluções tomadas durante a formulação do PDUI no que diz respeito ao financiamento e as possíveis fontes de um fundo para o Desenvolvimento Urbano Integrado? Quais instâncias ou níveis do Estado seriam responsáveis por essa captação? Então aqui eu volto aos instrumentos urbanísticos existentes que EC prevê e o EM acaba retomando como referência, só que mudando a escala de atuação.

Δ: É eu acho que aqui, eu não sei. Eu responderia um pouco naquela linha, que careceria de maior desenvolvimento de alguns temas, principalmente ligados a áreas de interesse metropolitano, que é a última parte da pergunta. Acho que o que foi mencionado no PDUI, foi a questão dos fundos de compensação ambiental, de possibilidades de compensação ambiental, que uma delas seria financeira, não é a única. Mas também são instrumentos que, no caso dos temas ambientais, seriam desenvolvidos nas suas câmaras temáticas. Ou seja, o que desenha o seu formato adequado para as questões que são mais presentes na RMSP e como você as enfrenta. Então, foi colocado de fundo, foi mais a questão ambiental e que seria desenvolvido, por exemplo, no sistema de áreas e reservas protegidas, uma câmara temática específica e que esse formato seria o mais específico para tratar o que ocorre na RMSP.

FSC: Então o problema definiria o tipo de fundo ou financiamento?

Δ: Eu entendo que sim. E é difícil, por que é difícil você elaborar esse trabalho previamente?

Porque o fundo, na verdade, quando eu imagino, é claro que você pode ter um desenho geral, previsto pela gestão federal para gerir a região metropolitana, mas quando você cria um fundo para enfrentar um problema específico, como é o caso do sistema, que é um fundo específico para a gestão da região metropolitana, é diferente. Mas, quando você tem um fundo específico para o fenômeno metropolitano, aí esse fenômeno precisa ser muito bem estudado para que você tenha um instrumento que de fato tenha alguma efetividade na região metropolitana, ou que possa vir a ter. Então, o que foi desenvolvido no PDUI, o que foi citado na lei, foi algo de uma atuação mais específica, dentro do fenômeno metropolitano, que isso seria desenvolvido posteriormente. E os fundos mais gerais, que foram os vetados, acabaram não entrando numa discussão no plano como um todo. Não é *Alpha*?

A: Mas, acho que a gente imagina, é que quando a Câmara [dos Deputados] fizer o plano de metas e de investimento, uma das tarefas é identificar, além desse fundo próprio que acho que você está falando, quais fundos possíveis e disponíveis poderiam financiar algumas intervenções, alguns programas, alguns projetos.

Δ : Dentro do trabalho do PDUI foi feito um levantamento. Lembra que a Fernanda conduziu um levantamento junto com, acho que foi com a Prefeitura de São Paulo? Lembra que foi feito um levantamento, dentro do grupo de trabalho, não lembro qual, talvez o de governança ou o de gestão?

A: Sim, tiveram tantos. Não lembro[,desse especificamente].

Δ : Mas, a Fernanda que é uma amiga nossa, economista, que é de outra área na verdade, ela fez um trabalho de coleta, de quais fundos existem, para que servem, se estão ativos ou inativos.

A: Vou passar também as perguntas para alguns colegas, aí te digo. Porque as vezes um lembra, pois participou de algo mais específico.

Δ : Porque esses trabalhos são muito mais [específicos], aí quando você olha o documento pronto, não tem a mínima ideia da discussão que acumulou. E a gente domina muito bem o tema que a gente estava lá na sala debatendo.

A: Mas aí eu passo para *X*, para Y^{331} e para a *Beta*, aí as pessoas vão complementando.

FSC: Por último, e eu acho que essa questão é mais chatinha, sendo: Entre as muitas definições dos atores sociais ou agente sociopolíticos e socioeconômicos na dinâmica urbana, encontra-se entre os interlocutores do Estatuto da Metrópole e no próprio documento a definição de sociedade civil de modo indiferenciado, como é identificada a sociedade civil no PDUI? Porque o que acontece é o seguinte, nós sabemos, sobretudo por conta até da formação ligada as

³³¹ Substituímos os nomes por letras para manter a privacidade e a segurança dos técnicos.

ciências humanas, que debater sociedade civil, as vezes pode ser também um tiro no vazio, porque a sociedade civil, do ponto de vista conceitual, ela é indeterminada.

Δ : Então você quer saber qual a forma que ela foi conceituada?

FSC: Sim, porque você tem grupos, classes, segmentos, instituições que estão fora do campo e do escopo do Estado, então eu queria [saber] assim: como aparece no PDUI? Eu estou lendo com calma agora os Cadernos de Proposta, e eu não achei uma definição clara.

A: O Guia Metodológico você leu?

FSC: Não, ainda vou começar.

A: Porque o que aconteceu, desculpe te cortar, quando o PDUI começou não tinha, a sociedade civil não participava, ela foi incluída no ano passado, [em 2017].

Δ : Com as audiências públicas subregionais, é isso?

A: Eu não vou lembrar disso, mas no Guia Metodológico, depois ele descreve como foi esses processos. Então, quais foram os critérios e qual é o entendimento de sociedade civil. Mas, de uma maneira mais prática, assim, seria isso, a gente vê como se deu o processo de inclusão, quais eram os parâmetros e as definições usadas.

Δ : Embora a gente teve contato com a sociedade civil nos processos de audiência pública, [em] todos. Desde a audiências pública, quer dizer, todos não. As abertas que contou com a participação da sociedade civil, aí entrou numa categoria de modo indiferenciado, ou seja, eu não estou pegando por classe, vai quem quer. E aí, nas audiências públicas, a gente teve que ir falar com a população, e aí vem as pessoas que [se interessaram pelo debate], enfim, [as prefeituras] faziam chamamento público, divulgavam [com] faixa, tem até o rito da divulgação do evento.

A: As prefeituras que faziam a divulgação do evento.

Δ : Mas, quando a gente ia, aí realmente ia quem queria, aí tem perguntas de diferentes níveis, gente que, enfim, entende mais ou menos o problema e gente que já pesquisou por conta própria e levou, a associação de moradores que geralmente ia, há pergunta de moradores que muitas vezes sentou ali e fez uma pergunta. Então, esse processo de audiência, como você diz aqui, foi bem indiferenciado. Foi bem aberto. Mas depois teve a participação efetiva.

A: Mas depois não. Com o Guia Metodológico, eu vou dar uma perguntada para ver se alguém sabe disso, como foi o processo, como foi o chamamento.

Δ : Aí teve. Eu lembro que teve, até quando o *Gama* estava atuando.

A: Cadê o(a) *Gama*, será que ele está aqui?

RR: Foi mais ou menos nessa época que ele coordenava. Esse é um colega nosso que trabalhou bem nessa área de discussão.

FSC: Entendi.

Δ: E ele participou bem dessa parte quando a sociedade civil entrou no processo.

FSC: Eles exigem, o EM exige e também não diferencia.

Δ: No PDUI de São Paulo houve algumas reuniões de /.../ ele está aí, mas, enfim, foi bem nessa época.

A: Eu lembro que essa foi a última etapa que ele coordenou, eu lembro que teve assembleia.

Δ: Teve um dia que /.../ foi no [edifício] Martinelli. Algumas reuniões foram no [edifício] Martinelli, sobretudo essa parte.

A: Mas essa discussão ainda está em aberto na câmara temática do PDUI. Porque lá está bem [especificado, tem] institutos de pesquisa, então dá um pouco a entender que a sociedade civil organizada e que tenha meio que aderência ao tema.

Δ: Agora, recapitulando, é legal que suas perguntas fazem a gente puxar na memória algumas coisas. As oficinas que tiveram, existiam algumas oficinas. Elas foram muito legal, as oficinas regionais de trabalho com os municípios e tal. Elas foram muito ricas para problematizar as questões metropolitanas.

A: Mas era só com as prefeituras.

Δ: Junto as prefeituras, no caso não envolveu a sociedade civil. Mas, foram atividades assim bem legais, na minha opinião. De como você coloca o tema e discute, aí a gente consegue ver bem quais as prefeituras que tem uma visão mais cristalizada, no sentido de mais sólida sobre os conceitos, que entendem determinados conceitos, quais as regiões são mais articuladas. As [reuniões] no ABC foram muito ricas, por exemplo. Porque aí junta a universidade, no caso a Universidade Federal do ABC (UFABC), você junta um corpo técnico que é mais qualificado.

FSC: A UFABC tem um curso de Planejamento Urbano e Territorial.

Δ: Então isso é muito legal, [a partir] das andanças na região metropolitana e vendo as conversas, você consegue ver um reflexo muito bom dessa estruturação e discussão regional. A região sudoeste aqui, que foi uma região que sempre teve um vínculo bastante assim /.../ conseguiu construir uma ponte com o governo do estado e municípios, cidades contínuas e região metropolitana. Assim, acho que isso foi muito bacana.

A: Agora, esse efeito dos consórcios, ele tem efeitos contrários. Tem regiões que tem consórcios, como o sudoeste, que eles /.../ tem consórcios que resistem, do mesmo jeito que o municípios as vezes acham que discutir o metropolitano vai prejudicá-los, tem consórcios que também tendem a dificultar. Aí, na hora da discussão dos Cadernos o que a gente mais ouvia era: “a minha proposta entrou, a minha proposta entrou”. É complicado.

Δ: E por que você se interessou por esse tema, Felipe?

FSC: Primeiro por conta da novidade, e, segundo, porque o problema da governança aparece [também] no PITU (Plano Integrado de Transportes Urbanos). Quando eu estudei o Plano Integrado [de Transporte Urbanos da RMS], havia uma tentativa da Secretaria [de Transportes Metropolitanos] de propor uma governança antes do Estatuto [da Metrópole]. E eles a chamavam de governança metropolitana e que foi induzida pelo Banco Mundial, nesse caso. Então, me chamou a atenção o [fato] do Estatuto [da Metrópole] absorver as discussões que vem de foda [do Brasil], aí eu estudei as experiências externas, porque o Canadá tem um modelo, os Estados Unidos [da América] tem outro modelo, a Europa tem um modelo mais consolidado, e pesa bastante esses modelos.

Δ: A gente, quando iniciou [os estudos] do PDUI, você lembra *Alpha*? Havia até o levantamento de algumas referências, de alguns planos metropolitanos, coisa e tal, mas não passou por uma sistematização. Era mais para gente se preparar um pouco, mas de formas muito superficial.

A: Um pouco caótico, não é? *Gama*! Está gravando.

FSC: Prazer, Felipe. Vou pedir para você falar o seu nome [completo] e que você autoriza a entrevista.

F: Prazer *Gama*.

A: Então *Gama*, o Felipe é doutorando, está desenvolvendo uma tese de doutorado sobre o Estatuto da Metrópole e fez essa entrevista. Você deve falar o seu nome, meu nome é *Gama*...

F: Meu nome é *Gama*, sou analista de desenvolvimento urbano e regional da EMPLASA, e autorizo.

A: O *Gama* coordenou por um tempo o plano. O que a gente estava tentando lembrar *Gama*, e o *Delta* lembrou aquele período que você acompanhou [a sociedade civil]. Como você acompanhou a sociedade civil? Quais foram os seus critérios? Você se lembra?

A: Lembro!

Δ: Como poderia me esquecer?

F: A gente fez, desde o início do processo, acho que na plataforma você pode acessar e ver todas as atas dessas reuniões. Mas a gente criou um GT, se eu não me engano era de processo participativo, e aí, neste GT foi criando como seria o processo de inclusão da sociedade civil nas instâncias. Então, se você puxar na plataforma, tem tudo isso bem registradinho.

FSC: Mas a preocupação aqui é a seguinte, além disso: O que seria a definição específica de sociedade civil? Para além, só da questão formal de introduzir a sociedade civil no plano.

F: Tá! A gente partiu de todos os /.../ do que constava do /.../ Entendi a sua questão, mas para a gente pensar a inclusão nas instâncias a gente partiu dos documentos do Ministério das Cidades que diziam quais eram os setores da sociedade civil, que são cinco. Me ajudem a lembrar.

Δ : Entidade de classe.

F: Entidades de classe, movimentos sociais organizados, instituições acadêmicas.

Δ : É só pensar nos representantes que a gente tem, o que mais.

F: Sindicatos são entidades de classe.

Δ : Tudo isso OAB (Confederação da Ordem dos Advogados do Brasil), CAU (Conselho de Arquitetura e Urbanismo), são entidades de classe.

F: Posso ver isso, fácil.

Δ : Mas eu acho que nas memórias da reunião, porque isso está publicado nas memórias de reunião. É isso mesmo, GT de processo participativo, tem.

F: Então, aí foi pensado nessa base e foi feito um chamamento público amplo para algumas reuniões, aí tiveram algumas assembleias de eleição da sociedade civil. Aí a gente fez por reunião. Fez uma em São Paulo e uma em cada sub-região da RMSP.

Δ : Aliás, o GT de processo participativo se encerrou nesse momento, se encerrou mais ou menos nessa época, não é?

F: Ele seguiu também ainda a elaboração das audiências.

Δ : Ah tá, um pouco depois.

F: Após a composição da sociedade civil.

Δ : Então, do meio para o final do processo participativo que você vai encontrar os registros certinhos.

FSC: Qual o período dessa discussão?

F: Foi em 2017, de julho até outubro ou novembro de 2017. Foi o processo, de incorporação da sociedade civil nas instâncias, acho que no final de agosto isso aconteceu, no começo de julho a gente montou o GT para pensar essa inclusão da sociedade civil nas instâncias. Porque foram incluídos membros na comissão técnica e comitê executivo, e aí para as audiências públicas já tinha a inclusão da sociedade civil no PDUI. Então, na composição da mesa, inclusive das audiências, sempre tinha um representante das prefeituras, da equipe técnica da EMPLASA, representantes da comissão técnica e comitê executivo e representantes da sociedade civil que faziam parte das instâncias. Mas, em algumas audiências específicas teve a participação maior da sociedade civil como um todo. Eu lembro de uma que eu participei, mas tiveram várias outras, que foi a de /.../

Δ : Foram as do ABC. Aquela que tinha muita gente, de Diadema.

F: Acho que foi a de Diadema, de Santo André e São Bernardo, que os movimentos sociais organizados chegaram a participar para fazer manifestações. As vezes muito mais com um foco municipal do que metropolitano propriamente. Então, demandas de habitação, que tinham

poucas demandas direto com a prefeitura municipal que rebatia com uma linha metropolitana de se pensar habitação. Mas, algumas coisas, eles aproveitaram o espaço e haviam representantes das prefeituras também. Mas teve uma participação ampla da sociedade civil. E tudo isso tem /.../ você pode ver na plataforma.

FSC: Eu só não cheguei a ler as atas. Que é um baita trabalho.

F: Eu não sei se respondi certo.

FSC: Não, respondeu. Fui contemplado, é isso mesmo.

Δ: Melhor do que a gente estava tentando responder.

F: Mas, foi um processo amplo de pensar a forma de incorporação. E no final chegou numa forma que foi a inclusão de trinta membros da sociedade civil, dezoito sendo seis de cada segmento, acho que é isso, ou foi por sub-região, sendo dezoito para comissão técnica e doze para o executivo. Foi feita uma grande assembleia, aqui na Emplasa, após a eleição por sub-região e São Paulo, que aí fez a subdivisão de quem iria para cada instância.

FSC: Eu fui contemplado.

Δ: Aqui eu acho que a pergunta foi esgotada. Então acabou?

FSC: Não, tem mais aquele último bloco.

Δ: Não essa é a última do segundo bloco.

F: Eu vou, se precisarem de mim, vocês me chamam.

FSC: Se quiser dou andamento, esperamos o(a) *Alpha* chegar. Ah, depois de transcrito eu envio o material, vai ser difícil.

A: Aí a gente pode complementar.

FSC: Bem, o último bloco diz respeito aquilo que eu tinha falado da formação e da chegada no conceito [de governança] aqui na EMPLASA. A primeira pergunta é a seguinte: Dada a “novidade” do Estatuto da Metrópole e de seus instrumentos urbanísticos, tal como as funções públicas de interesse comum e a própria criação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), houve alguma articulação dos diferentes níveis do Estado em formar, do ponto de vista jurídico, administrativo e institucional, o quadro técnico responsável pela formulação do PDUI? Houve uma preocupação, por exemplo, do governo do estado ou do federal de tentar formar o quadro técnico a respeito do que vem a ser o EM? Se positivo como ocorreu essa formação? O que foi debatido? Quem a promoveu?

A: Eu senti falta, acho que porque foi em 2015, mas daí, em 2016 já teve o golpe e que no plano e na política de resíduos sólidos e mesmo nos planos diretores, o Ministério das Cidades e do Meio Ambiente tinham uma estratégia muito boa. De resíduos sólidos, eu fiz até curso a

distância, tem guia, tem tudo. Eu senti falta, eu acho que saiu o EM³³² e o governo federal, acabou com a capacitação. Aí, o que aconteceu? No caso de São Paulo, ficou sobre a responsabilidade da EMPLASA, que é um órgão que tem muita experiência com o planejamento metropolitano, mas não necessariamente com esse instrumento, com essa legislação. Então eu acho que foi um processo [do qual] os técnicos eram capacitados, porque eram técnicos ou das prefeituras ou da EMPLASA que é uma empresa já totalmente voltada [à RMSP] com décadas e experiência ao planejamento metropolitano. Porém, a gente ficou um pouco, faltou um pouco. É um debate que a gente fazia internamente ou tenta até fazer. Afinal o que é o PDUI? E ele começou de uma assim, foi meio que a gente foi trocando a roda com o carro andando.

Δ: Foi muito rápido, eu até lembro bem do início também. Alguns especialistas até vieram à EMPLASA, um pessoal muito restrito a nós da EMPLASA que convidava. Para aquecer o debate, mas acho que foi também, enfim, talvez a EMPLASA já tinha uma experiência e acabou não conversando com esses especialistas. Então de modo mais amplo, um fragoso processo de formação das prefeituras, não teve. E eu acho que até deve ter tido iniciativas isoladas que a gente não conheça, de repente o Consórcio [Intermunicipal] do Grande ABC, deve ter chamado alguém, mas eu não sei, a gente não sabe.

FSC: A [Universidade] Federal do ABC promoveu um encontro [sobre a governança metropolitana].

A: Então, o que aconteceu também e isso é uma coisa que eu acho que foi /.../ muito ruim. Eu acho que o debate foi fragmentado, tiveram algumas frentes assim. Acho que a academia promoveu um debate interessante. Até, por exemplo, algumas pessoas que participaram pela prefeitura de São Paulo, no início e depois saíram, começaram também a desenvolver uma teoria [no] entorno disso, a partir da prática que elas tiveram. Mas eu acho que as coisas /.../ faltou articulação. Então o que eu sinto, muitas vezes, eu leio alguns textos e vejo alguns estudos, mas é muito diferente você formular uma coisa só na teoria e você estar de fato aqui no dia a dia tentando fazer acontecer. Então, eu acho que é tudo muito fragmentado. Têm debates que eu acho [que são] interessantes e ricos, mas eu acho que acabam ficando muito teóricos. Porque uma coisa é você pensar só na teoria, outra coisa é você enfrentar a dificuldade do dia a dia. Então eu acho que não teve uma discussão [em con]junto. Aí, as vezes a gente via que nos chamavam para seminários sobre o PDUI de São Paulo. E a gente nem sabia, e aí? É difícil, existem muitas disputas no entorno de protagonismo, e de parte a parte também. As

³³² Aqui, *Alpha* confunde os estatutos, em sua fala e no registro está Estatuto da Cidade, porém, ela se referia ao EM, por isso mantemos a referência a este e não ao outro estatuto.

vezes /.../ a discussão sobre São Paulo aconteceu sempre no âmbito executivo da comissão técnica. Eu, assim, peguei um ano, e teve várias gestões, várias maneiras de conduzir, eu acho [isso] muito delicado, eu acho que o planejamento participativo é um desafio. Ele leva tempo e tem um tempo próprio, isso é uma outra questão que dificultou. Então, por um lado, tem uma pressão para apressar, o PDUI tem que ficar pronto para o dia tal. E, por outro lado, você tem um tempo que é próprio do processo, para aprovar algumas coisas a gente fez cinco reuniões semanais. Se a gente vai fazer um texto junto, você fala “está aqui”, eu falo não, eu acho que não. Para mim não, [aí você diz] na outra semana fala "vamos [por outro caminho]", e vai agregando, aí eu falo vamos! Porque é coletivo, agora a gente tem conversado com alguns prefeitos para apresentar o trabalho, e o Bonfiglioli é uma pessoa que a gente debateu muito, mas ele está sempre presente, é uma pessoa que participa, eu respeito quem participa. E ele falou isso, “se tiver alguém 100% feliz com a minuta que a gente fez, tem alguma coisa errada”. Porque uma minuta que é fruto de um processo participativo, você segue como sendo o possível, é o possível nesse momento com esse grupo, com o processo que ocorreu.

Δ: É o melhor possível.

A: Mas eu acho que faltou essa /.../ eu esperava isso. Mas aí, a Dilma saiu. Porque nos planos de resíduos e nos planos diretores o governo federal fez um trabalho exemplar. Então se sabe o que é e como se deve fazer. Agora isso aqui não, cada um fez de um jeito. Em janeiro contratou um escritório, do exterior até que se associou com Jaime Lerner, eu não sei se teve participação [da sociedade civil]. Belo Horizonte (MG) já tinha um plano e aí adaptou ao EM. E tem hoje lá na assembleia em Minas [Gerais] dois novos elementos, eles não foram capazes de chegar num consenso, vão brigar lá na assembleia. Parece que em Goiânia (GO) é interessante, eu não li todos. Vitória foi muito rápido e aqui a gente tem o da baixada também. Mas eu não sei se eu respondi.

FSC: Sim, e acho que vocês já responderam a segunda pergunta [dessa seção] também. Se não houve participação direta das instituições públicas, então não houve também das instituições internacionais³³³.

A: Aqui não, pelos menos.

Δ: Não.

FSC: Porque é quem mais produziu material sobre, o BID e o BM. [Vou para a próxima pergunta]: Entre as deliberações no processo de formulação do PDUI, quais são as atribuições próprias do corpo técnico e aquelas que envolvem os representantes Estado e da sociedade

³³³ A pergunta seria: Além da formação direta dos técnicos por meio de instituições públicas, há algum grau de formação dado por instituições internacionais (BM, FMI, BID)?

civil? Enquanto deliberação.

A: Então, tudo o que o corpo técnico produz é em função de uma demanda que vem dessa estrutura que é a autora, que é essa instância deliberativa, que é o Comitê Executivo. O Comitê Executivo determinou uma comissão técnica que, por sua vez, [tem] indicado a formação do grupo de trabalho de acordo com o tema. O que existe é uma produção técnica como sistema de pacto, que ela tem uma autonomia, mas se submete a uma instância deliberativa. Por exemplo, a gente só publica alguma coisa, qualquer coisa, qualquer documento na plataforma, se o Comitê Executivo autoriza. A gente não tem nenhuma autonomia, neste sentido.

Δ: A gente não tem a deliberação, a gente organiza as condições para que o Estado e a sociedade civil deliberem.

FSC: Acho que fui contemplado, falei que esse bloco era mais rápido. Bem, a última pergunta: Houve estudo comparativo (como fizeram o IPEA e o Observatório das Metrópoles) entre o material já publicado das instituições nacionais e internacionais em relação a aplicação de planejamento metropolitano de outros países e no Brasil? O IPEA, por exemplo, publicou um caderno de 40 anos das regiões metropolitanas e, posteriormente, um caderno sobre a governança metropolitana no Brasil.

A: A EMPLASA até participou de alguns trabalhos.

Δ: De alguns eventos.

A: E da elaboração desse trabalho, então teve participação, mas nós da equipe técnica [não participamos], a instituição participou.

Δ: Eu acho que houve um contato sistemático, com a produção de um conhecimento sistematizado, a partir desses eventos e desses materiais que foram revisados. Então, contato sim, a gente sabia da existência. Mas não houve uma apropriação sistemática dessas informações de modo subsidiado de nossa atuação, enquanto secretaria executiva. Então eu acho que são níveis diferentes, uma coisa é você saber que esse material existe, outra coisa é você ir atrás dele, estudar, se informar, se embasar e definir um ponto de vista sobre região metropolitana com bases em experiências e ter uma maior lucidez de tomadas de decisão. Acho que talvez isso não tenha tido. Numa visão não, mas do ponto de vista sobre o território, sobre a ponto de vista simultâneo. A gente amadureceu, eu acho de um modo rico, com base no próprio desenvolvimento no trabalho.

FSC: Partindo da própria RMSP.

Δ: Isso, eu acho que houve esses eventos, esses materiais publicados, mas a gente não fez nenhum estudo sistematizado desse conteúdo.

A: Mas assim, de qualquer modo foi um processo muito rico. Partindo primeiro do possível. O

processo foi extremamente participativo.

Δ: Eu comecei no quinto ano a trabalhar na EMPLASA, eu estou [como efeito] a quatro anos e meio aqui. Para nós que entramos no concurso público mais recente, foi uma interface muito legal. Que talvez vocês tenham tido, porque os atores e as instituições tiveram mais tempo e oportunidades de trabalho. Mas talvez, não só para gente, mas para EMPLASA como um todo, eu acho que foi uma boa oportunidade de interlocução, da instituição metropolitana que pensa suas atribuições metropolitanas, para ter mais contato com a realidade dos municípios, com o governo do estado, o que foi, em grande parte muito bem recebido, o que no torna e nos deixa com a sensação de sermos de fato importantes, a gente percebe que não é uma questão que você fala [no caso os municípios]: “nossa o que vocês estão fazendo aqui”, todo mundo fala: “que bom que vocês vieram”. Seria pior, não é?

A: A gente fez também de uma maneira assim /.../ porque a equipe é pequena, então muita coisa, teve uma tentativa de sistematizar os planos anteriores que a EMPLASA fez, mas a gente acabou não fechando muito. O(A) *Gama* fez uma análise bem interessante, bem legal. Mas eu acho que foi um pouco assim, a reflexão foi muito da EMPLASA com sua própria trajetória e menos com experiências internacionais e questões de fora. E aí a necessidade de a gente ver o dia seguinte do plano mesmo, a importância da gestão. A EMPLASA tem uma área agora de geoprocessamento e informática que avançou muito nos últimos anos, muito, muito, muito. Então uma das partes do plano tem dois apoios, um é o sistema de gestão que é a Câmara Temático e o outro é o sistema de informações que para os municípios é bem interessante. Em São Paulo não faz diferença nenhuma, mas para os municípios menores, é uma ferramenta superimportantes.

Δ: Você poder fazer uma discussão metropolitana, aí você coloca a base de dados que você usa para fazer aquela discussão e mostra para todo mundo.

A: Dá para compartilhar informação. A primeira experiência é a Câmara de Habitação, é bem interessante, trabalha com material da geomática, no SIM que é o Sistema de Informações Metropolitanas, todos os municípios estão colocando as suas áreas de assentamentos precários. Para fazer isso, é feito uma discussão de critério. “O que você entende por precário? [dizemos]”, [As prefeituras respondem,] “nós entendemos isso”. Aí, para fazer [e] estabelecer as prioridades de intervenção, todos os critérios do PDUI vão ser usados. [Aí respondemos o] “por que esse assentamento tem que ser atacado antes do que esse?” Porque não dá para fazer tudo ao mesmo tempo. Então eu acho que são nessas pequenas coisas, mas que você vai colocando no dia a dia.

Δ: E que é muito baseado nas experiências de fato e não nas referências internacionais. Então pensando na sua pergunta assim, o ano passado fiz uma disciplina [para o doutorado] na FAU,

acho que foi o semestre passado ou faz um ano já, acho que é de um viés mais antropológico, e tinha que ir à campo e a partir da leitura do campo fazer um trabalho de referência teórica e não fazer o contrário. Da referência e procurar no campo, onde ela está. Então eu acho que o nosso PDUI foi um pouco isso, acho que a gente pode não ter tido contato de experiências exteriores e tal, mas a gente desenvolveu o trabalho e talvez hoje em dia a gente possa até fazer uma melhor leitura, isso eu tenho dúvidas, do que é caso de Toronto, do que é o caso [de outro exemplo]. Você entende? Que uma coisa é.

A: Mas também a realidade é outra.

Δ : Sim, a realidade é outra. Aí você tem uma leitura concreta. Mas acho que aí é mais rico, do que pegar a cidade de Toronto e falar “eu quero fazer igual”. Eu acho que, eu não sei. Para mim acho que foi o jeito que acabou. Mas acho que foi o jeito, pode até ter sido o mínimo.

A: Acho que do limão a gente fez uma limonada.

Δ : Se tivéssemos mais recursos faríamos uma vitamina.

FSC: Bem, eu acho que é isso, vou até parar a gravação, caso contrário terei [muita] coisa para [transcrever e] editar.