

Apresentação

Reunindo tanto trabalhos de natureza teórica como investigações empíricas, o dossiê do *Cadernos MetrÓpole* n. 27 centra-se em tema de inquestionável relevância para a vida presente e futura das metrópoles: com pontos de partida diversos – seja no que se refere aos problemas teóricos discutidos, como às realidades empíricas analisadas –, os artigos aqui reunidos convergem para um denominador comum, a saber, a relação nem sempre linear e positiva observada entre os caminhos da Governança Metropolitana e a dinâmica da Representação Política. Da leitura dos artigos que fazem parte do presente dossiê, é possível se identificar um conjunto de indícios preciosos sobre o impacto fundamental dos mecanismos de representação sobre os limites, prospectos e possibilidades de uma governança de natureza metropolitana.

Sabem os estudiosos dos modelos de representação e de democracia que as instituições políticas variam de acordo com grau em que fragmentam e dispersam recursos de poder, ou agregam e concentram esses recursos. Denominam-se consociativos aqueles modelos de democracia que produzem incentivos à fragmentação, e majoritários os que têm por efeito a concentração desses recursos. Sem entrarmos no campo extenso do debate sobre as virtudes e mazelas dos dois modelos, é suficiente aqui assinalar que, para um número considerável de analistas, os arranjos consociativos estariam na raiz de uma série de disfuncionalidades observadas nos sistemas políticos inspirados por essa matriz institucional: pulverização e atomização excessiva dos atores políticos, multiplicação dos pontos de veto, custos de cooperação aumentados, resultados subótimos de política, notadamente, a subprovisão de bens públicos. Não é preciso dizer que os arranjos dessa natureza se traduziriam em fortes desincentivos à montagem de mecanismos de governança metropolitana, os quais a um só tempo demandariam e ocasionariam a concentração de recursos de poder no âmbito das regiões metropolitanas, introduzindo nessas regiões uma dinâmica institucional de natureza majoritária.

Ora, as críticas ao funcionamento do sistema político brasileiro recaem exatamente sobre o forte componente consociativo presente no interior de nossa matriz institucional, mais precisamente, o federalismo robusto – que a um só tempo amplia o papel dos entes municipais e

das minorias estaduais – o multipartidarismo e a personalização do mandato parlamentar. Fazendo coro à linha crítica que associa a fragmentação do sistema político brasileiro a desafios no campo da governabilidade, Barry Ames traz contribuição inovadora às investigações sobre geografia do voto e representação; em trabalho pioneiro aqui publicado, o artigo “A estratégia eleitoral na representação proporcional com lista aberta”, Ames observa que, no caso do sistema proporcional brasileiro, os deputados podem traçar diferentes estratégias para obtenção do mandato, com resultados diversos no espaço: concentram votos em determinadas áreas e nelas são majoritários; concentram votos, mas não são majoritários; fragmentam os votos e são majoritários em determinadas áreas e, por fim, fragmentam os votos, mas sem dominarem essas áreas.

Com essa taxonomia, Ames descreve os quatro distritos “de fato”, a partir de onde se elegeriam nossos representantes e constata que aqueles representantes oriundos de áreas onde são eleitoralmente majoritários pautam sua conduta no legislativo por motivações paroquiais, priorizando políticas distributivas e a obtenção de benefícios desagregados para suas respectivas bases.

Na sequência do trabalho de Ames, investigações do Observatório das Metrôpoles identificaram nas regiões metropolitanas deputados eleitos com base geográfica concentrada em um único município ou em áreas ainda mais limitadas no interior de um único município (perfil comum à quase totalidade dos deputados ali eleitos); identificou-se, assim, um novo localismo de corte municipal ou inframunicipal que produz desincentivos ao tratamento da agenda metropolitana nas instâncias legislativas. Assim, no que se refere à metrópole, nosso sistema representativo reforça e reafirma a fragmentação da dinâmica política, dinâmica avessa à governança metropolitana.

Jéferson Soares Damascena e Celene Tonella testam e confirmam a hipótese do localismo e paroquialismo metropolitano no estado do Paraná: deputados com votação espacialmente concentrada e atuação paroquialista no âmbito da Assembleia Legislativa priorizam políticas distributivistas e ignoram a temática metropolitana. Verificam ainda no caso do Paraná a replicação de uma segunda consequência perversa da operacionalização de nosso sistema eleitoral: a sub-representação das áreas metropolitanas em benefício de áreas mais atrasadas.

Embora circunscritos à análise do município de São Paulo, os trabalhos de Nilton Ricoy Torres e Sidney Piochi Bernardini exploram duas dimensões ou possibilidades – até certo ponto contraditórias – de definição do sentido da governança urbana: governança definida como instância de racionalidade e de planejamento vertical, de um lado, e governança entendida como instância de articulação e processamento dos interesses dos atores sociais, de outro. Valendo-se de conceitos centrais da teórica sociológica de Bourdieu, como *habitus*, campo e dinâmicas de luta pelo poder e dominação, Torres identifica e analisa uma concepção específica de governança urbana, regulada por normas e orientações próprias, a saber, a governança entendida como planejamento. Observa que, limitada à gramática do planejamento, a governança urbana teria sua orientação definida *ex ante*: caberia ao agente-planejador nada mais do que articular racionalmente meios ao fim de disciplinar e dirigir o objeto de sua ação – o urbano. Compreender a governança como planejamento requer, por seu turno, o mapeamento

da dinâmica dos conflitos no interior do campo e a identificação, no tempo, da variação no grau de autonomia do campo *vis-à-vis* os atores sociais – questões que apresentam um novo marco de análise para as investigações da governança urbana.

O artigo de Sidney Piochi Bernardini focaliza uma outra variável – situada fora do âmbito estatal – com impacto sobre a governança urbana: a dimensão da participação e interação dos atores sociais. A partir de rica e detalhada descrição das diversas etapas de formulação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, Bernardini analisa o grau de mobilização participação, de um lado, e a natureza dos interesses, de outro, de três atores sociais centrais no curso do processo de formulação do plano diretor: os representantes do setor imobiliário, as associações de bairro e os movimentos sociais por moradia. Por meio da análise das diversas etapas que culminaram na formulação do plano, tenta-se responder a duas questões maiores: a) o planejamento urbano pode mobilizar participação da sociedade? b) a participação dos diversos atores sociais produz consequências no que diz respeito ao planejamento?

O artigo responde de maneira afirmativa às duas questões. Ao longo das diversas etapas que marcaram a formulação do plano diretor de São Paulo, a participação popular se mostrou crescente, alcançando ao fim o universo de 3.000 entidades e 50.000 pessoas. A pressão dos grupos envolvidos, por sua vez, importou em alterações significativas na minuta formulada pelo Executivo, seja na definição da abrangência da regulamentação, seja na especificação de aspectos pontuais como a delimitação do potencial construtivo ou na definição do número de zonas especiais de interesse social. O PDE de São Paulo aparece, assim, como exemplo de formulação de instrumento de política urbana ou, se quisermos, de governança urbana pela via democrática.

Se a perspectiva da construção de uma governança metropolitana sofre importantes constrangimentos internos decorrentes de nossa matriz institucional, orientada pelo consociativismo e pela pulverização dos recursos de poder, pela fragmentação dos atores políticos, experiências comparadas de modelos semelhantes podem sugerir outros desfechos. O artigo de Lavinia Bifulco é exemplar neste sentido: trazendo a experiência da descentralização experimentada pela Itália nas últimas décadas. Em “*Governance e territorialização: o welfare local na Itália entre fragmentação e inovação*”, Bifulco vai chamar a atenção, com base na experiência de descentralização que vem ocorrendo naquele país, para o fato de que a descentralização não está fadada a se traduzir em ações de governança que impedem a cooperação ou que acentuem desigualdades regionais; se a descentralização, via de regra, traz essas implicações, abre, no entanto, possibilidades novas e virtuosas de governança.

Descreve o artigo movimento linear de descentralização que vem reduzindo o escopo de funções do estado-nacional no território: a Europa das regiões caminhou na direção da Europa das cidades; ao mesmo tempo, o âmbito do Estado de Bem-Estar deslocou-se do estado nacional para esferas subnacionais, em particular, para os municípios. Inscreve-se esse movimento não só no marco da globalização, mas igualmente nos processos de reforma do setor-público, orientados à ampliação do escopo do mercado, em que custos e responsabilidades, outrora localizados no

Estado central, deslocam-se para autoridades locais. Nesse percurso, cristaliza-se a realidade de um sentido contratual da cidadania social, em que prima o cidadão-consumidor sobre o cidadão sujeito de direitos.

Na Itália, sublinha Bifulco, o movimento descentralizador elevou ao primeiro plano as municipalidades e seus respectivos agentes: “o papel encenado pela política está ligado sobretudo aos novos prefeitos, cujos poderes cresceram de maneira decisiva... com relação às políticas a escala local é sem dúvida um elemento chave dessa renovação”. Importa notar aqui que, no caso italiano, a fragmentação não implicou necessariamente a geração de uma governança subótima, ao contrário, produziram-se vias inovadoras de gestão pública. A partir da análise de duas ações de intervenção pública, sob o regime de contratos, a reforma dos serviços sociais e os contratos de bairro, confirmou-se a última hipótese, em que prevaleceram incentivos a uma quase institucionalização, mesmo sob a forma de contratos, de mecanismos de integração vertical e horizontal de governança. O caso italiano fornece exemplos, portanto, de novos mecanismos de governança desenhados a partir da reforma do estado, a qual não se traduz assim no abandono da vida social à lógica do mercado, com conseqüente fragmentação dos atores e sub-provisão de bens públicos: “aconteceram processos de aprendizado institucional, graças aos quais as agregações intermunicipais começaram a agir e a serem reconhecidas como novos atores públicos... em alguns casos, planos e contratos dão prova de uma elevada capacidade integrativa”.

De alguma forma, deve-se assinalar que o artigo de Neil Brenner, Jamie Peck e Nik Theodore – “Após a neoliberalização?” – fornece instrumental novo para a compreensão dos estrangimentos externos às estruturas de governança nos estados nacionais e em suas subunidades. Cabe assinalar, desde já, que a semântica proposta pelos autores não é isenta de propósitos: ao recusar o conceito de neoliberalismo e lançar mão do conceito de neoliberalização, pretendem assinalar que a implementação de novas práticas regulatórias a partir da década de 1970, orientadas para a extensão do escopo das estruturas do mercado, deve ser lida, antes de mais nada, como processo. Um processo com dinâmicas distintas no espaço, temporalmente descontínuo e permeado por tendências experimentais e híbridas. Antes de produzir algo como um “regime liberal” – plenamente formado e que progressivamente se estenderia até compreender todo o espaço regulatório global –, o processo de neoliberalização se articulou de maneira desigual ao longo de lugares, territórios e escalas.

Assinalam, os autores, que esse desenvolvimento desigual da neoliberalização antes de tratar-se de condição temporária, produto de uma institucionalização incompleta, representa uma de suas características constitutivas. Conclusão óbvia quando se tem em vista que se trata de processos dependentes da trajetória de origem (*path dependency origin*): na medida em que colide com diversos cenários regulatórios herdados de rodadas anteriores (nacional-desenvolvimentismo, socialismo e fordismo), o formato de articulação e institucionalização se caracterizará pela heterogeneidade. Processos de neoliberalização têm seu formato definido tanto pela diversidade dos contextos, como pelas distintas trajetórias de origem.

Antecipadas as importantes pontuações que distanciam a compreensão do processo de neoliberalização dos modelos difusionistas, os quais preconizam o modelo de convergência de política, os autores constroem um mapa genérico com as diferentes etapas e características do processo de neoliberalização nas últimas décadas. De forma condensada, vale aqui chamar a atenção para os pontos polares do mapa: a) na década de 1970, o processo de neoliberalizações se caracteriza por um processo desarticulado de experimentos regulatórios voltados ao alargamento do escopo do mercado, em escala específica, em lugares e territórios; tantos os sistemas jurídicos de transferência de políticas como organismos globais (OCDE, BIRD, FMI) ainda se orientavam por parâmetros neokeynesianos; b) na década de 1990, o aprofundamento do processo de neoliberalização se evidencia menos pela intensificação dos experimentos regulatórios orientados para a expansão do mercado e mais pelo redesenho de instituições supranacionais como a OCDE, OMC, FMI e blocos regionais como a UE e NAFTA, na direção de condicionarem – na direção do livre mercado – as formas nacionais e subnacionais de regulação.

“Após a neoliberalização?” apresenta quatro cenários de reestruturação regulatória – desde a acomodação e prosseguimento do processo de neoliberalização até a ruptura com o processo. Se todos os cenários se mostram viáveis para os autores, a hipótese da completa ruptura implicaria o completo desmantelamento do regime de regras neoliberais que hoje hegemonomizam agências supranacionais.

Menos pelo desenho dos cenários futuros, e mais pelo tratamento sofisticado das restrições externas à governança nacional ou subnacional, o artigo “Após a neoliberalização?” afigura-se de leitura obrigatória.

O Cadernos Metrópole 27 prossegue em sua opção de, não se limitando ao dossiê, divulgar artigos que tragam contribuição substantiva para a compreensão da dinâmica urbana/metropolitana, em temas que se reportem tanto a facetas do planejamento, como à morfologia desses espaços. É o caso dos demais artigos que compõem o presente volume. Em “A espacialidade degradante tendencial e horizonte de uma educação política do espaço”, Ulysses da Cunha Baggio explora e detalha a macrodinâmica da urbanização contemporânea – marcada pela segregação – e indica uma lacuna que estaria a reiterar essa dinâmica: a ausência de uma educação política do espaço.

Rita Raposo, no artigo “Condomínios fechados, tempo, espaço e sociedade: uma perspectiva histórica”, refaz, a partir de exame empírico rico e minucioso, o percurso histórico e os contextos sociais que produziram uma das manifestações mais contundentes da urbanização traduzida em segregação, a saber, os condomínios fechados.

Em “Brasília: as linhas retas pelo avesso ou no entrecortar do uso”, Rosângela Vieira Neri Viana, Karla Christina Batista de França e Ananda de Melo Martins, com base no estudo empírico do Plano Piloto de Brasília e com enfoque fenomenológico, trazem importantes elementos de verificação de contradições urbanísticas inerentes à descontinuidade entre o planejamento e o uso da cidade.

Outra de linha de descontinuidade é analisada no artigo “O planejamento urbano e as enchentes em Dourados: a distância entre a realidade e a legalidade”, de Bianca Rafaela Fiori Tamporoski, Maria Aparecida Martins Alves, Luciana Ferreira da Silva e Joelson Gonçalves Pereira. O artigo explora o déficit de planejamento, marca das cidades brasileiras, a partir da resposta setorial e precária do poder público à incidência de inundações no município: no lugar de um planejamento integrado da cidade, os gestores se limitam à realocação das populações invasoras de áreas de risco.

Por fim, o artigo de Susana Pasternak, “Mudanças na estrutura sócio-ocupacional das metrópoles brasileiras, 1991-2000”, testa para o conjunto das metrópoles brasileiras a pertinência da hipótese central derivada do conceito de *global city*, a saber, a hipótese do agravamento da dualização social decorrente da alteração da estrutura ocupacional própria das economias pós-fordistas.

Nelson Rojas de Carvalho
Sérgio de Azevedo
Comissão Editorial
Cadernos Metrópole