

Apresentação

Presenciamos uma fase paradoxal na atual trajetória das metrópoles brasileiras. Após um longo período de reestruturação defensiva e enxugamento das principais plantas industriais, não acompanhados por políticas tecnológica e industrial compensatórias, que era marca da abertura descontrolada da economia nacional ao longo dos anos de 1990, verificamos, na última década, uma retomada das taxas de crescimento econômico.

Tal crescimento também se entrelaça com uma série de políticas públicas federais que apontam para uma perspectiva redistributivista, buscando reduzir as históricas disparidades socioespaciais e regionais na sociedade brasileira. Isso não apenas se reflete na escala nacional do Estado brasileiro, na retomada de um esforço sistêmico de planejamento e gestão e na (re)-institucionalização de áreas como a política industrial, tecnológica, regional e urbana, mas também repercute na criação de planos e programas específicos com maior ênfase na coesão socioespacial, como o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional, o Plano Nacional de Habitação, o Bolsa Família e os territórios de Cidadania, entre outros exemplos.

A maior atuação do Estado na economia e no território encontrou respaldo em um processo de fortalecimento institucional e jurídico, com democratização e maior controle social sobre as políticas públicas. A aprovação do Estatuto das Cidades, por exemplo, abriu uma perspectiva concreta para a elaboração e implantação dos Planos Diretores municipais participativos que proporcionassem maior alavancagem do Estado sobre o mercado imobiliário e fundiário, enquanto este processo participativo também enraizou-se mediante a proliferação dos conselhos tripartites em várias áreas temáticas e escalas da organização do Estado brasileiro.

Houve também avanços no que diz respeito ao planejamento e gestão dos serviços de interesse comum na metrópole, considerando a aprovação da Lei dos Consórcios Públicos, e um arcabouço jurídico que dialoga com as premissas da governança colaborativa em setores como o de tratamento de resíduos sólidos e o de saneamento ambiental. Ao mesmo tempo, após um "silêncio" de quase duas décadas, vários estados lançaram mão de iniciativas em torno da organização e gestão institucional das áreas metropolitanas. Desde meados da primeira década de 2000, por exemplo, Minas Gerais desencadeou a discussão sobre o novo desenho institucional

da região de Belo Horizonte, o que resultou na criação de um Conselho Deliberativo, uma Assembleia e uma Agência Metropolitana, bem como a aprovação, em 2011, de um novo Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Participativo, elaborado em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). São Paulo, por sua vez, formalizou por lei, em junho de 2011, a reorganização de sua Região Metropolitana, assim como criou, em janeiro de 2012, a nova Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.

Diferentemente do quadro do ajuste fiscal contínuo dos anos 90, o crescimento econômico proporcionou maior disponibilidade de recursos financeiros para dar “um arranque” à atuação do Estado no espaço urbano-regional, o que culminou na ampliação dos macrofinanciamentos – principalmente via o Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – o que resultou na injeção de volumosos recursos financeiros federais para a infraestrutura urbana, logística, energia e moradia nas cidades metropolitanas.

Entretanto, e daí o paradoxo, esse ambiente macroinstitucional e político, propício à articulação de um projeto político alternativo – por alguns já rotulado como o novo desenvolvimentismo – não desencadeou uma práxis transformadora para as metrópoles brasileiras.

Essas continuam marcadas por desconexões e contradições nas diversas políticas públicas que (re)produzem o espaço, assim como pelo dinamismo econômico acompanhado por grandes disparidades socioespaciais e de acesso aos serviços urbanos e ambientais.

Passados mais de 10 anos, cabe lembrarmos os desafios que cercaram a implementação do Estatuto da Cidade, que representou um avanço, considerando a institucionalização de uma agenda em torno da regulamentação e aplicação dos instrumentos urbanísticos no âmbito dos Planos Diretores municipais. Ao mesmo tempo, à luz da herança da era tecno-burocrata centralizada, também atrelada à agenda metropolitana, o movimento da Reforma Urbana travou essa disputa na escala local, na qual encontraria agentes sociais e econômicos (dentro e fora do Estado) com grande capacidade e poder de articulação de outras escalas, e em torno de um projeto alternativo, no caso, voltado para a produção econômica e a competitividade a qualquer custo.

Nesse sentido, o primeiro balanço pós-Estatuto nas principais metrópoles brasileiras não foi muito animador, pois apontou que, apesar da proliferação dos Planos Diretores locais participativos formalmente alinhados com o Estatuto das Cidades, a maioria dos municípios deparou-se com desafios para efetivamente regulamentar e aplicar os instrumentos urbanísticos “progressistas”. Mesmo em cidades preparadas técnica e politicamente para enfrentar interesses enraizados em torno do ambiente construído e que, de fato, discutiram e aprovaram um Plano Diretor que previa os instrumentos e sua aplicação no território local, apresentaram dificuldade para consolidar avanços, como foi o caso da cidade de Santo André, no período de 2003 a 2007.

De certa forma, e talvez polemizando o debate, é preciso mencionar que a escolha da escala local como arena privilegiada para efetuar o projeto da reforma urbano-social, quando das discussões que culminaram na Constituição de 1988, mostrou-se como aquilo que se pode chamar de uma armadilha. Isso porque, considerando os desafios reais para viabilizar a função social da cidade, na escala da metrópole, os obstáculos apenas se agravaram. A maioria das cidades não

se articulou com as demais para definir metodologias e índices urbanísticos a serem usados no Plano Diretor, o que fragilizou a capacidade de garantir um controle social mínimo sobre a atuação e organização do mercado imobiliário em escala regional-metropolitana. Por sua vez, o mercado imobiliário, como é de conhecimento comum, após a ruptura do sistema de regulação monetária do Bretton Woods e o aprofundamento da globalização financeira, ganhou capacidade de articular as diversas escalas e circuitos econômicos, desde o regional-metropolitano até a global.

O encolhimento da escala da metrópole como espaço da reprodução social, do valor de uso e da própria vida, não foi apenas um desdobramento da “estratégia subversiva” do capital imobiliário-financeiro ou da armadilha local dos agentes alinhados com a Reforma Urbana. Esse estreitamento do horizonte foi também reforçado pelo deslocamento da agenda pautada pelo planejamento da função social da terra e da cidade – mais complexa, demorada e contestada – para a construção de novas engenharias financeiro-institucionais em torno do planejamento e execução de projetos de infraestrutura e de empreendimentos habitacionais.

Em uma análise mais histórica, é possível problematizar tal *démarche* para muito além do PMCMV e PAC; na realidade, trata-se de mais um passo na trajetória de financeirização da política urbana e habitacional, alinhada com a tendência internacional marcada pela confluência entre Estado (nacional) e o capital imobiliário e financeiro na execução dessas políticas públicas. No caso brasileiro, esse entrosamento tardio foi iniciado nos anos 90 com a criação do Sistema Financeiro Imobiliário e outras “inovações” regulatórias.

Portanto, diferentemente dos objetivos proclamados pela reforma urbana, as primeiras evidências apontam que a ampliação dos financiamentos e da oferta imobiliária apenas aumentou os preços finais dos produtos, fazendo com que o grupo alvo, que ganha até três salários mínimos, permaneça compondo a maior parcela do déficit habitacional em áreas metropolitanas.

Para dimensionar bem as contradições socioespaciais e ambientais que estão em jogo, cabe lembrar que a retomada de crescimento econômico transformou as metrópoles em arena privilegiada, tanto do setor privado, quanto do Estado desenvolvimentista, para a implementação de um conjunto de grandes projetos urbanos (novos e/ou engavetados em ciclos anteriores), os quais, sem controle sobre a valorização imobiliária, tenderão a agravar as disparidades socioespaciais.

Esta edição reúne textos que dialogam com o paradoxo mencionado acima. Buscam avançar na compreensão dos limites e potencialidades do direito à cidade em um cenário pós-lefebvriano, que faz jus aos entrelaçamentos complexos de globalização dos circuitos financeiros e produtivos, reestruturação das escalas territoriais de poder e das formas de organização e atuação do Estado na (re)produção do espaço na metrópole contemporânea.

O texto de Adriano Botelho inicia o primeiro bloco de artigos que remete às dinâmicas imobiliárias, retomando a tese lefebvriana acerca do papel do espaço na reprodução da dinâmica capitalista e problematiza as metrópoles dispersas e desiguais na fase mais recente do capitalismo mundial, marcada pelas confluências entre o circuito imobiliário e financeiro. No plano específico, Carmen Cristina Fernandes do Amaral investiga como as tensões e disputas em torno do ambiente construído e do direito à moradia concretizam-se no Bairro de Mãe Luiza, em Natal, que concentra

grande número de assentamentos precário-informais e que se transforma, em função da sua localização e do crescimento do turismo, em objeto de interesse do mercado imobiliário formal. Jorge Gonçalves, Antônio Costa e Luís Sanchez Carvalho discutem, no bojo da reestruturação do capitalismo ibérico, os limites e potencialidades de um esforço de “relançamento” da cidade de Setúbal (Portugal), após a desindustrialização e a desestruturação da oferta de serviços públicos de um Estado há muito em crise.

No segundo bloco, seguem dois textos que analisam as dimensões materiais e imateriais da atuação e organização do Estado sobre as favelas. Mario Sérgio Brum aprofunda a compreensão das condições históricas, políticas e ideológicas, já estruturadas na conjuntura democrática, a partir de uma representação do favelado como alguém marginal, sem “direito à cidade”, que viabilizaram a política de remoção das favelas cariocas, no período de 1968-1973, promovida pelo regime militar. Alex Ferreira Magalhães, valendo-se do cenário da urbanização e regularização de favelas a partir do momento que esse se tornou política nacional, problematiza o atual “estado da arte” da regulação das favelas, suas fontes materiais e seu código de valores, dentro e fora da favela.

O terceiro conjunto de textos analisa dinâmicas territoriais e estratégias de atuação contemporâneas do Estado em áreas metropolitanas. Renato Barbosa Fontes e Léa Guimarães Souki apresentam um balanço dos 25 Planos Diretores municipais da região metropolitana de Belo Horizonte sob o prisma do amadurecimento do processo de participação popular; enquanto Ana Cláudia Duarte Cardoso, Marcília Regina Gama Negrão e Glaydson de Jesus Cordovil Pereira avaliam a permanência de contradições na reprodução do espaço urbano-regional na região metropolitana de Belém a partir da implementação do PAC e PMCMV. Silke Kapp apresenta elementos de uma abordagem da temática habitacional elaborada no âmbito dos estudos para o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH), com foco na autonomia coletiva na produção do espaço cotidiano, isto é, a habitação e o ambiente urbano na escala que chamam de microlocal.

O último bloco de textos prioriza a análise dos diversos instrumentos e políticas setoriais na metrópole. O texto do Renato Pequeno e Clarissa F. Sampaio Freitas discute os desafios para a implementação das Zonas Especiais de Interesse Especial na cidade de Fortaleza, enquanto a contribuição de Linda Maria de Pontes Gondim e Marília Passos Apoliano Gomes avalia a aplicação do instrumento nessa cidade no bairro específico de Lagamar. Laura Machado, Emilio Merino Dominguez e Miroslava Mikusova discutem o potencial de o índice de Mobilidade Sustentável subsidiar o planejamento e a gestão de mobilidade, e apontam deficiências nessa área na região metropolitana de Porto Alegre. Por fim, Simaia do Socorro Sales das Mercês apresenta um primeiro balanço do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na região Metropolitana de Belém, com ênfase nas questões de localização e produção do espaço urbano-metropolitano, inclusive à luz dos resultados do PAC-urbanização.

A leitura dos textos nesta edição estimula-nos a refletir sobre os limites e potencialidades para a construção de representações alternativas, assim como uma práxis transformadora para a vida na metrópole. Nesse sentido, são inegáveis os desafios associados à montagem de uma “utopia concreta” para a metrópole, que não apenas passa pela articulação de escalas políticas, circuitos econômicos (primário, secundário, terciário etc.) e de tempos (pois, no capitalismo de débito e crédito, a renda associada ao trabalho futuro já foi hipotecada), mas também pela elaboração de estratégias discursivas e práticas espaciais contra-hegemônicas em tempos de globalização neoliberal.

Jeroen Klink
Orlando Alves dos Santos Jr.

Organizadores
Cadernos Metrópole