

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

cadernos
metrópole

as metrópoles no atual padrão
de expansão do capitalismo

Cadernos Metr pole
v. 20, n. 43, pp. 605-928
set/dez 2018

<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4300>

Artigo publicado em Open Access
Creative Commons Attribution



Catálogo na Fonte – Biblioteca Reitora Nadir Gouvêa Kfoury / PUC-SP

Cadernos Metrôpole / Observatório das Metrôpoles – n. 1 (1999) – São Paulo: EDUC, 1999–,

Semestral

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

A partir do segundo semestre de 2009, a revista passará a ter volume e iniciará com v. 11, n. 22

A partir de 2016, a revista passou a ser quadrimestral.

1. Regiões Metropolitanas – Aspectos sociais – Periódicos. 2. Sociologia urbana – Periódicos.
I. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. Observatório das Metrôpoles. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Observatório das Metrôpoles

CDD 300.5

Periódico indexado no SciELO, Redalyc, Latindex, Library of Congress – Washington

Cadernos Metrôpole

Profa. Dra. Lucia Bógus

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais - Observatório das Metrôpoles

Rua Ministro de Godói, 969 – 4º andar – sala 4E20 – Perdizes

05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

Prof. Dr. Luiz César de Queiroz Ribeiro

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - Observatório das Metrôpoles

Av. Pedro Calmon, 550 – sala 537 – Ilha do Fundão

21941-901 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais

Rua Ministro de Godói, 969 – 4º andar – sala 4E20 – Perdizes

05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

Telefone: (55-11) 94148.9100

cadernosmetropole@outlook.com

<http://web.observatoriodasmetrololes.net>

Secretária

Raquel Cerqueira



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÔPOLES**



metrópole

as metrópoles no atual padrão
de expansão do capitalismo



PUC-SP

Reitora

Maria Amalia Pie Abib Andery

educ

EDUC – Editora da PUC-SP

Direção

José Luiz Goldfarb

Conselho Editorial

Maria Amalia Pie Abib Andery (Presidente), Ana Mercês Bahia Bock,
Claudia Maria Costin, José Luiz Goldfarb, José Rodolpho Perazzolo,
Marcelo Perine, Maria Carmelita Yazbek, Maria Lucia Santaella Braga,
Matthias Grenzer, Oswaldo Henrique Duek Marques

Coordenação Editorial

Sonia Montone

Revisão de português

Equipe Educ

Revisão de inglês

Carolina Siqueira M. Ventura

Revisão de espanhol

Vivian Motta Pires

Projeto gráfico, editoração

Raquel Cerqueira

Capa

Waldir Alves

Rua Monte Alegre, 984, sala S-16

05014-901 São Paulo - SP - Brasil

Tel/Fax: (55) (11) 3670.8085

educ@pucsp.br

www.pucsp.br/educ



cadernos metrópole

EDITORES

Lucia Bógus (PUC-SP)

Luiz César de Q. Ribeiro (UFRJ)

COMISSÃO EDITORIAL

Eustógio Wanderley Correia Dantas (Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/Ceará/Brasil) **Luciana Teixeira Andrade** (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Orlando Alves dos Santos Júnior** (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Sérgio de Azevedo** (Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes/Rio de Janeiro/ Brasil) **Suzana Pasternak** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil)

CONSELHO EDITORIAL

Adauto Lucio Cardoso (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Aldo Paviani** (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) **Alfonso Xavier Iracheta** (El Colegio Mexiquense, Toluca/Estado del México/México) **Ana Cristina Fernandes** (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) **Ana Fani Alessandri Carlos** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Ana Lucia Nogueira de P. Britto** (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Ana Maria Fernandes** (Universidade Federal da Bahia, Salvador/Bahia/Brasil) **Andrea Claudia Catenazzi** (Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines/Provincia de Buenos Aires/Argentina) **Angélica Tanus Benatti Alvim** (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Arlete Moyses Rodrigues** (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) **Carlos Antonio de Mattos** (Pontifícia Universidad Católica de Chile, Santiago/Chile) **Carlos José Cândido G. Fortuna** (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) **Claudino Ferreira** (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) **Cristina López Villanueva** (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) **Edna Maria Ramos de Castro** (Universidade Federal do Pará, Belém/Pará/Brasil) **Eleanor Gomes da Silva Palhano** (Universidade Federal do Pará, Belém/Pará/Brasil) **Erminia Teresinha M. Maricato** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Félix Ramon Ruiz Sánchez** (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Fernando Nunes da Silva** (Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa/Portugal) **Frederico Rosa Borges de Holanda** (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) **Geraldo Magela Costa** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Gilda Collet Bruna** (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Gustavo de Oliveira Coelho de Souza** (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Heliana Comin Vargas** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Heloísa Soares de Moura Costa** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Jesus Leal** (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) **José Alberto Vieira Rio Fernandes** (Universidade do Porto, Porto/Portugal) **José Antônio F. Alonso** (Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre/Rio Grande do Sul/Brasil) **José Machado Pais** (Universidade de Lisboa, Lisboa/Portugal) **José Marcos Pinto da Cunha** (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) **José Maria Carvalho Ferreira** (Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa/Portugal) **José Tavares Correia Lira** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Leila Christina Duarte Dias** (Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/Santa Catarina/Brasil) **Luciana Corrêa do Lago** (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Luís Antonio Machado da Silva** (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Luis Renato Bezerra Pequeno** (Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/Ceará/Brasil) **Márcio Moraes Valença** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/Rio Grande do Norte/Brasil) **Marco Aurélio A. de F. Gomes** (Universidade Federal da Bahia, Salvador/Bahia/Brasil) **Maria Cristina da Silva Leme** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Maria do Livramento M. Clementino** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/Rio Grande do Norte/Brasil) **Marília Steinberger** (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) **Marta Dominguéz Pérez** (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) **Montserrat Crespi Vallbona** (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) **Nadia Somekh** (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Nelson Baltrusis** (Universidade Católica do Salvador, Salvador/Bahia/Brasil) **Norma Lacerda** (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) **Ralfo Edmundo da Silva Matos** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Raquel Rolnik** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Ricardo Toledo Silva** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Roberto Luís de Melo Monte-Mór** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Rosa Maria Moura da Silva** (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Curitiba/Paraná/Brasil) **Rosana Baeninger** (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) **Sarah Feldman** (Universidade de São Paulo, São Carlos/São Paulo/Brasil) **Suely Maria Ribeiro Leal** (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) **Vera Lucia Michalany Chaia** (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Wrana Maria Panizzi** (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/Rio Grande do Sul/Brasil)

Colaboradores deste número

Adauto Lucio Cardoso (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Aldo Paviani (Universidade de Brasília, Brasília/DF/Brasil) Alexandro Ferreira Cardoso da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Alvaro Ferreira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Alvaro Luiz dos Santos Pereira (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Antonia Garcia (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Arivaldo Leão de Amorim (Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA/Brasil) Carolina Zuccarelli (Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) Claudete de Castro Silva Vitte (Universidade Paulista de Campinas, Campinas/SP/Brasil) Claudino Ferreira (Universidade de Coimbra, Coimbra/Lisboa) Clovis Ultramarí (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Cristina López Villanueva (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) Diogo Mateus (Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa/Portugal) Dulce Maria Tourinho Baptista (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Eliana Maria Pellerano Kuster (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo, Vitória/ES/Brasil) Eliane da Silva Bessa (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Elmer Nascimento Mato (Universidade Federal do Sergipe, Aracaju/SE/Brasil) Emilio Pradilla Cobos (Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco/México) Erick Silva Omena de Melo (INCT, Observatório das Metrópoles, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Ernesto López Morales (Universidad de Chile, Santiago de Chile) Fania Fridman (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Francisco César Pinto Fonseca (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/SP/Brasil) Frederico Rosa Borges de Holanda (Universidade de Brasília, Brasília/DF/Brasil) Geraldo Magela Costa (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Gustavo de Oliveira Coelho de Souza (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Gustavo Henrique Neves Givisiez (Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) Heloisa Soares de Moura Costa (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Hipolita Siqueira de Oliveira (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Jorge Blanco (Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires/Argentina) Jose Antonio Fialho Alonso (Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre/RS/Brasil) José Geraldo Simões Jr. (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/SP/Brasil) José Julio Ferreira Lima (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Juliano Pamplona Ximenes Pontes (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Jupira Gomes de Mendonça (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Laila Nazem Mourad (Universidade Católica do Salvador, Salvador/BA/Brasil) Laura Cristina Ribeiro Pessoa (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Lucia Zanin Shimbo (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Luciana Correa do Lago (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Luciana da Silva Andrade (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Luciano Joel Fedozzi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS/Brasil) Marcia da Silva Pereira Leite (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Marcio Moraes Valença (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Maria do Livramento Miranda Clementino (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Mario Leal Lahorgue (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS/Brasil) Mario Procopiuck (Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Marisa do Espírito Santo Borin (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Mayara Mychella Sena Araújo (Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA/Brasil) Michaël Chetry (Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) Nelson Rojas de Carvalho (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Norma Lacerda (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE/Brasil) Olga Lucia Castreghini de Freitas-Firkowski (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Orlando Alves dos Santos Jr. (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Patrícia Ramos Novaes (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Rafael Falleiros de Pádua (Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá/MT/Brasil) Rafael Soares Gonçalves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Rainer Randolph (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Ricardo Carlos Gaspar (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Ricardo Machado Ruiz (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Ricardo de Sampaio Dagnino (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP/Brasil) Robert Moses Pechman (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Rosa Moura (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Curitiba, PR/Brasil) Rosana Baeninger (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP/Brasil) Rosana Denaldi (Universidade Federal do ABC, Santo André/SP/Brasil) Rosmari Teresinha Cazarotto (Universidade do Vale do Taquari, Lajeado/RS/Brasil) Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Sol Garson Braule Pinto (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Vera Lucia Michalany Chaia (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil)

sumário

613 Apresentação

dossiê: as metrópoles no atual padrão de expansão do capitalismo

- | | | |
|---|------------|---|
| Senses of the metropolis: a conceptual balance based on publications of <i>Cadernos Metrópole</i> | 625 | Os sentidos da metrópole: balanço conceitual com base nas publicações dos <i>Cadernos Metrópole</i>
Olga Lucia Castreghini Freitas-Firkowski
Patricia Baliski |
| Neoliberal changes, contradictions and the uncertain future of the Latin American metropolis | 649 | Cambios neoliberales, contradicciones y futuro incierto de las metrópolis latinoamericanas
Emilio Pradilla Cobos |
| The capitalist world-system and new geopolitical alignments in the 21st century: a prospective view | 673 | O sistema-mundo capitalista e os novos alinhamentos geopolíticos no século XXI: uma visão prospectiva
Carlos Eduardo Martins |
| The metropolis beyond the nation: globalization and urban crisis | 697 | A metrópole para além da nação: globalização e crise urbana
Maurilio Lima Botelho |
| Metropolis, money and markets. The urban agenda in times of reemergence of global capital | 717 | Metrópole, moeda e mercados. A agenda urbana em tempos de reemergência das finanças globais
Jeroen Klink |
| Espaços de produção invisíveis em áreas metropolitanas: revelando a micromanufatura urbana no caso de São Paulo, Brasil | 743 | Invisible production spaces in metropolitan areas: uncovering micro-urban manufacturing in the case of São Paulo, Brazil
Giselle Kristina Mendonça Abreu |

Super-gentrification and financialized capitalism: the new frontiers of space-capital in Colina de Santana, Lisbon	769	Supergentrificação e capitalismo financeirizado: as novas fronteiras do espaço-capital na Colina de Santana, Lisboa Luís Mendes Ana Jara
Occupational and social vulnerability in large Brazilian metropolises	797	Vulnerabilidade ocupacional e social nas grandes metrópoles brasileiras Inaiá Maria Moreira de Carvalho Cláudia Monteiro Fernandes
Reflections on the metastasis of inequalities in Latin American educational structures	823	Reflexiones en torno a las metástasis de las desigualdades en las estructuras educativas latinoamericanas Ruben Kaztman
Collaborative governance and urban regimes: unexpected convergences in hard times	841	Governança colaborativa e regimes urbanos: convergências inesperadas em tempos difíceis Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva Maria do Livramento Miranda Clementino Lindijane de Souza Bento Almeida
Citizenship, social participation and political mobilization	865	Cidadania, participação social e mobilização política Manuel Villaverde Cabral
Public-private partnership for social housing: institutional principles for the expansion of the housing market in São Paulo	879	Parceria público-privada para construção de moradia popular: fundamentos institucionais para a expansão do mercado de habitação em São Paulo Alvaro Luis dos Santos Pereira Gabriel Maldonado Palladini
From the “integrated city” to “slums as an opportunity”: entrepreneurship, politics and “pacification” in Rio de Janeiro	905	Da “cidade integrada” à “favela como oportunidade”: empreendedorismo, política e “pacificação” no Rio de Janeiro Lia de Mattos Rocha Monique Batista de Carvalho
	925	Instruções aos autores

Apresentação

Para celebrar os vinte anos de vida, o Comitê Editorial dos *Cadernos Metrôpoles* decidiu propor, à comunidade acadêmica, a reflexão sobre a relação entre as metrópoles e o atual padrão de expansão do capitalismo. A nossa intenção é retornar ao tema central que justificou a criação do periódico e permitiu a renovação da reflexão sobre o que poderíamos designar como a problemática das grandes cidades, que atravessa inúmeros campos disciplinares e diversos modos de pensar a relação entre sociedade e território. Retorno que nos pareceu relevante tendo em vista a vasta literatura produzida nos últimos anos sobre as mudanças do capitalismo sob os impactos das “grandes transformações contemporâneas” iniciadas na década de 1970 com os sucessivos ciclos da reestruturação produtiva, da globalização, da neoliberalização e da financeirização. Esperávamos que a proposta suscitasse interesse em diversos campos acadêmicos com expressiva oferta de artigos, dada a contemporaneidade do tema e a da interrogação teórica nele implícita. Tivemos a grata surpresa de receber um grande número de excelentes artigos, o que nos motivou a organizar dois volumes sobre o mesmo tema.

É conhecida, na literatura, a relação de mútua determinação entre metrópole e capitalismo como um sistema de produção, circulação e consumo de mercadorias. Com efeito, enquanto espaço de concentração de poder, a metropolização de algumas cidades expressa a capacidade das forças do capitalismo de se apropriar e de reorganizar a rede urbana gerada em fases históricas em bases materiais de dominação territorial dos fluxos de troca de bens, serviços e moedas, sem as quais o capitalismo não se liberaria de uma realidade intersticial do mercado local, das feiras ocasionais, enfim das trocas diretas. No capitalismo industrial, as metrópoles expressam mais que a concentração do poder político, pois é nelas que estarão concentradas as forças produtivas que permitirão ao capital penetrar e reorganizar o mundo da produção das mercadorias. Entre elas, sem dúvida, está a força de trabalho disponibilizada como um mercado de mão de obra

possibilitado pela concentração territorial da população, desvinculada dos meios de produção e de sobrevivência. Mas as metrópoles mantêm sua relação como poder, na medida em que uma rede urbana hierarquizada no plano internacional, no modelo metrópole-satélite, permite o controle colonial e imperialista de vastos e longínquos territórios dos quais são extraídos recursos que sustentam a agora máquina capitalista de produção incessante de mercadorias.

As “grandes transformações contemporâneas” do capitalismo, mencionadas anteriormente, não eliminaram essa relação de mútua determinação entre metrópole e capital. Com efeito, muito embora, na segunda metade dos anos 1980, parte da literatura dos estudos urbanos anunciasse a virtual obsolescência das metrópoles, em razão de impactos combinados da reestrutura produtiva, da globalização e do início da financeirização, propagando a desterritorialização do capital, estudos posteriores evidenciaram que elas continuaram espaços relevantes de fixação dos circuitos da produção, da circulação e do consumo, além de manterem seu papel de expressão do poder político.

No entanto, novas questões emergiram nessa relação, em função das mudanças no capitalismo, na direção do que vem sendo reconhecido como a natureza rentista do capital. A forma mais sintética de resumir tais mudanças justificadoras do uso da expressão “novo padrão” é o poder adquirido pelo capital de se apropriar de parte significativa da mais-valia, sem a necessidade de estar diretamente implicado no controle do trabalho que a produz. O poder de acumulação do capital – e, portanto, da sua autoexpansão – está fundado no controle das condições que regulam a distribuição da mais-valia, pela importância das relações de propriedade de ativos intangíveis (marcas e patentes), do conhecimento e do dinheiro na organização dos processos produtivos, como vem sendo evidenciado por inúmeros analistas. Em outras palavras, podemos identificar esse novo padrão do capitalismo pelo fato de ele se organizar a partir do poder de monopólio adquirido por diversas formas de capital fictício (antigas e novas) nos processos de valorização e entre o capital-dinheiro. Como correlato a essa transformação do padrão do capitalismo, as formas da extração da mais-valia identificadas classicamente na obra de Marx deixam de fundar-se na acumulação ampliada pela permanente revolução das forças produtivas, com a expansão dos meios de produção, ressurgindo, no capitalismo, as antigas e renovadas formas da acumulação primitiva, além daquelas baseadas no poder de apropriação, punção e centralização em direção a centros de acumulação mais fortes que outros.

Como advertem os autores mencionados, a atual natureza rentista do capitalismo, associada à dominância do capital-dinheiro, que vem sendo denominada financeirização, resulta das “grandes transformações contemporâneas” mencionadas: reestruturação produtiva, globalização e neoliberalização, aumentando o poder do capital ante o trabalho e reestruturando as suas relações com os Estados Nacionais, com as suas correspondentes sociedades e com as metrópoles.

Na relação com o trabalho, a acumulação rentista tem como primeira consequência a destruição parcial do pacto social que ficou reconhecido na literatura como “regime fordista de acumulação”, que emergiu das condições políticas e sociais presentes após a Segunda Guerra

Mundial, especialmente nos países europeus. Como se sabe, aquele pacto permitiu que a classe trabalhadora organizada impusesse, ao capital industrial, uma agenda de desenvolvimento econômico, centrada na produção em massa de bens duráveis, associada à valorização dos salários e à manutenção do pleno emprego, estando resguardada por um amplo sistema de proteção social e por políticas de bem-estar operadas pelo Estado. Esse pacto prevaleceu e impulsionou dinamismo do capitalismo nos chamados “trinta gloriosos” e permaneceu relativamente estável entre 1945 e 1974; período em que vigorou também um controle restritivo para evitar excessos cometidos pelo capital-dinheiro (ou financeiro) que ainda era tido como o principal responsável pela grande crise econômica instalada nos países centrais, em 1929. Mas, na década de 1970, esse arranjo começou a entrar em crise e foi sendo enfraquecido por uma série de medidas, adotadas com o objetivo de superar as crescentes dificuldades que o capital produtivo enfrentava para valorizar o capital investido na produção. Medidas em grande parte direcionadas para a esfera trabalhista, tendo afetado os níveis de emprego e levado a uma progressiva precarização das condições contratuais de trabalho. Algo que envolveu também mudanças nas estratégias de implantação de unidades produtivas, que passaram a operar em um mercado internacionalizado de oferta de mão de obra (incluindo-se aí a entrada dos países do antigo bloco soviético, que possuíam um custo de reprodução da força de trabalho muito mais baixo que o restante da Europa), com a manutenção de altas taxas de desemprego, com baixos níveis de crescimento econômico e com uma expansão cada vez mais centrada em fusões e aquisições.

Na relação entre capital e o Estado Nacional, observam-se mudanças importantes na articulação sinérgica, fundadora do capitalismo como sistema histórico, entre a lógica territorialista de acumulação e a lógica capitalista do poder. Os estados nacionais tornam-se crescentemente dependentes do acesso ao capital financeiro global para existirem como poder, em razão da crescente corrosão das bases fiscais do seu financiamento, fato expresso no crescimento do endividamento público. Ao mesmo tempo, o montante da dívida pública bem como os padrões da sua gestão tornaram-se momentos ativos do avanço da dominância financeira no funcionamento do capitalismo global. O outro lado da mudança da relação entre capital e o Estado Nacional expressa-se em uma política cambial crescentemente submetida à necessidade de gerar *superávits* comerciais e financeiros para atender aos imperativos das relações com o mercado financeiro global. Essas duas forças vêm transformando alguns Estados Nacionais em verdadeiras plataformas de valorização e reciclagem do capital financeiro global, como é o caso do Brasil. Seja por um lado, seja por outro, aquela relação sinérgica entre lógica territorialista de acumulação e lógica capitalista de poder vem desaparecendo, e o capitalismo aproxima-se do padrão clássico do capitalismo monopolista de Estado, desaparecendo (ou ao menos enfraquecendo) as clássicas separações entre Estado e mercado. São desencadeadas forças e pressões para tornar o Estado um estado funcionando sob lógica semelhante à do capital, fato que vem sendo descrito através do conceito de Estado Empresarial. Como consequência, o Estado Nacional perde a sua capacidade de governar a sua população e o seu território no padrão anterior, no qual funcionava

a dialética entre a função da acumulação e a função da legitimidade. Por outras palavras, a ação do Estado diante do mercado deixa de ser o resultado prático dos embates políticos entre forças e interesses que se organizam em torno dessa polaridade, mas as concepções, os modelos e o instrumento da gestão do Estado são redesenhados para internalizarem a lógica do capital expressando-se em novos padrões de governança, planejamento, regulação, financiamento, etc. Não se trata mais do Estado que funciona para o mercado, mas do Estado gerido diretamente pelo mercado. O pleito brandido em todos os recantos do mundo “Banco Central autônomo” talvez seja a sua maior expressão. Mas a transformação da relação capital e Estado Nacional também se torna evidente nas mudanças regulatórias e organizacionais da gestão do território, nas quais se observam dinâmicas de reescalonamento das funções dos vários níveis e instâncias do antigo arcabouço homogeneizador do Estado Fordista. Os princípios da solidariedade territorial que fundavam modelos de gestão redistributivos e universalizadores de bem-estar são substituídos pelos princípios da competição e da fragmentação, a partir do suposto que a criação de situações de mercado, ao alavancar as capacidades criativas de cada localidade, permite maior nível de bem-estar para todos.

Esse tema nos leva ao das mudanças entre capital e metrópole. Dois aspectos merecem destaques. O primeiro decorre do caráter essencialmente global do capitalismo rentista fundado na dominância financeira. As metrópoles que ocupam posições relevantes na dinâmica global da acumulação são marcadas por dinâmicas econômicas e sociais dissociadas dos seus *hinterlands* nacionais, sobretudo, aquelas que integram a periferia e a semiperiferia. Isso ocorre, essencialmente, em razão de as metrópoles deixarem de exercer a função de concentração das forças produtivas, que foi fundamental na sustentação do capitalismo, em sua fase industrial. Por essa função, a relação entre capital e metrópole era de alguma forma de solidariedade, no sentido em que as condições urbanas integravam dimensões relevantes da economia de aglomeração, necessárias à manutenção sem entraves do movimento do capital nelas enraizados. No padrão industrial do capitalismo, planejar e regular o território metropolitano também poderiam interessar às forças do capital, por constituir o marco da sua valorização. O meio ambiente urbano deveria ser desenvolvido de maneira a se constituir como momento ativo da reprodução do capital industrial e da força de trabalho. No atual padrão do capitalismo, a metrópole deixa de exercer essa função ante a lógica da acumulação rentista e passa a ser objeto de múltiplas vias de valorização do capital fictício. O meio ambiente construído, sua produção, renovação, expansão, passa à condição de momento ativo de uma lógica especulativa, operada por atores do capital fictício. Assim, demanda padrões de planejamento, arcabouços regulatórios e padrões de gestão urbana que não apenas criem as condições de valorização dessa forma de capital, como também, e sobretudo, mantenham a possibilidade de realização de sua essência: a combinação entre rentabilidade e liquidez. Nesse sentido, torna-se necessário entrar no reino da mercadoria e criar um novo urbanismo neoliberal em suas concepções e mercantilizador em sua operação.

O segundo aspecto a mencionar é que esse urbanismo neoliberal e mercantilizador também passa a ser incentivado pelo Estado, em função da sua necessidade de usar a dinamização dos territórios metropolitanos como estratégia de atração do capital fictício global. Esse capital financia as relações comerciais e financeiras internacionais e sua própria ação, em um quadro de crise fiscal e explosão da dívida pública. São expressões: a criação de marcos regulatórios pró-mercado, de instrumentos de financiamento que incorporem a moradia e os serviços coletivos, via o mercado de capitais, de modelos de operações urbanas baseadas nas chamadas parcerias público-privadas, que delegam, ao capital, a função de desenho, a execução de obras e mesmo a prestação de serviços e de regimes especiais de concessão, associados ao uso dos fundos públicos, como estratégias para atrair capitais globais. Em resumo, no novo padrão do capitalismo rentista, a produção do espaço urbano na metrópole também muda, em função do seu papel ativo na nova relação que estabelece entre capital e o Estado Nacional.

Nesse processo, a dinâmica macrossocial de mudança e os fenômenos imbricados nas já mencionadas grandes transformações contemporâneas aglutinaram os estudos urbanos/metropolitanos em torno de dois grandes eixos: o primeiro deles aborda a metrópole como resultado de processos macrossociais, ligados à globalização e dela decorrentes; o segundo refere-se aos fenômenos que ocorrem dentro das aglomerações metropolitanas, na intersecção entre o global e o local, e busca compreender suas lógicas, numa perspectiva intraurbana.

O conjunto de textos publicados neste volume dos *Cadernos Metrópole* remete a essas lógicas, abordando fenômenos em curso no interior das cidades contemporâneas, cuja expressão espacial repercute nas muitas dimensões da vida social. Emerge daí a ação do Estado e dos movimentos sociais urbanos demandando formas inovadoras de governança urbana/metropolitana e assinalando a presença de novos atores sociais. A diversidade dos temas tratados, as possibilidades apresentadas pelos enfoques teórico-metodológicos e a riqueza dos estudos de caso expressam a complexidade da questão urbana e permitem uma leitura abrangente de fenômenos em curso nas cidades da América Latina e do Brasil, numa perspectiva multidisciplinar.

No primeiro texto deste número, *Os sentidos da metrópole: balanço conceitual com base nas publicações dos Cadernos Metrópole*, Olga Lucia Castreghini Freitas-Firkowski e Patricia Baliski analisam os sentidos da metrópole e propõem um balanço conceitual com base nos artigos veiculados pelo conjunto de números do periódico, em seus vinte anos de existência.

Nesse balanço, são destacadas as matrizes teóricas, os principais conceitos e as metodologias que embasaram os textos ali publicados sobre a metrópole e sobre os processos de metropolização em sociedades contemporâneas, apontando os rumos e o alcance das análises realizadas. Conforme as autoras, a revista constituiu importante veículo de divulgação de pesquisas relacionadas às metrópoles e a seus temas mais relevantes, e seu escopo internacional possibilitou a publicação de autores de várias nacionalidades, com destaque para os textos sobre as metrópoles brasileiras. Trata-se de trabalho detalhado e cuidadoso que permite refinar o olhar sobre a natureza do que

vem sendo produzido no âmbito da revista, sobre metrópole e metropolização, e situar como os autores têm se posicionado diante dessa temática, ao longo do período analisado.

O segundo texto, *Cambios neoliberales, contradicciones y futuro incierto de las metrópolis latinoamericanas*, de autoria de Emilio Pradilla Cobos, discute como o neoliberalismo e os ciclos de crescimento econômico subordinados à acumulação capitalista mundial, aliados a uma crise social prolongada, têm alterado as estruturas socioeconômicas e territoriais na América Latina. Nesse contexto, aponta como os governos nacionais e o poder local, mesmo os defensores de uma ideologia de “esquerda”, perderam sua função reguladora e acabaram por favorecer a atuação do capital privado, frustrando expectativas populares de mudança social e descortinando um futuro incerto para a sociedade. O autor alerta que parte importante da pesquisa urbana no contexto latino-americano se fundamenta em teorias importadas e, devido a isso, não formula explicações adequadas nem políticas alternativas eficazes. Coloca a necessidade de se elaborarem teorias adequadas às nossas formações sociais particulares que possibilitem explicar e superar os problemas gerados pela “acumulação selvagem de capital” e que sirvam de parâmetros para a formulação de um projeto de cidade que acolha os movimentos sociais e permita recolocar a utopia urbana como orientação para o trabalho das organizações políticas.

Pradilla Cobos alerta, também, para a necessidade de se conquistar o direito a uma cidade nova e diferente da cidade capitalista neoliberal, em que sejam contemplados, especialmente, os interesses e as necessidades das classes populares.

Dando sequência ao debate, o artigo de Carlos Eduardo Martins, *O sistema-mundo capitalista e os novos alinhamentos geopolíticos no século XXI: uma visão prospectiva*, discute, em perspectiva de longa-duração, os efeitos dos processos da financeirização do capital, com destaque para a crise de hegemonia do eixo “atlantista” da economia mundial e o declínio das potências marítimas que tradicionalmente dirigiram a civilização capitalista. Analisa, também, o deslocamento do dinamismo econômico para a China e para o Leste Asiático apontando a ascensão dos regionalismos, como fundamento geopolítico da economia mundial e da construção de um sistema-mundo multipolar.

Enfatiza, nessa reflexão, as principais características da conjuntura mundial contemporânea e suas tendências cíclicas e seculares, bem como as configurações de poder dominantes e conflitantes. Assinala os novos alinhamentos geopolíticos e as configurações de poder que se delineiam para os próximos anos.

No ensaio *A metrópole para além da nação: globalização e crise urbana*, Maurilio Lima Botelho coloca em debate o papel das grandes cidades e das regiões metropolitanas na economia global, enfatizando as contradições entre a concentração de riquezas e o desemprego nas metrópoles de hoje, gerando exclusão social e desconexão entre produção e trabalho. Reflete sobre o significado do surgimento das cidades globais, de natureza transfronteiriça e cujas dinâmicas superam escalas tradicionais e devem ser compreendidas no âmbito de uma crise urbana global.

Toma, como exemplo de suas análises, os casos das Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Brasília e Rio de Janeiro, nas quais as taxas de desocupação estão acima da média nacional e só não são maiores devido ao aumento da informalidade no mercado de trabalho. De fato, concentrando boa parte da produção industrial do País e grande parcela das atividades financeiras, essas metrópoles mais dinâmicas apresentam um número expressivo de trabalhadores excluídos do mercado de trabalho, sinal de uma dissociação entre produção de riqueza e oportunidades de emprego.

Na sequência e dando continuidade ao debate, as relações entre finanças e metrópole são focalizadas por Jeroen Klink, no artigo *Metrópole, moeda e mercados. A agenda urbana em tempos de reemergência das finanças globais*. Nesse texto, o autor discute a importância da complementaridade entre a economia política e os estudos sociais das finanças, para a compreensão dos mecanismos pelos quais o capital financeiro se articula com a (re)produção da metrópole. Depois de apresentar alguns conceitos básicos para os estudos sociais das finanças à luz da abordagem ortodoxa das finanças corporativas, Klink analisa dois exemplos relevantes para o contexto brasileiro: a securitização dos tributos e a precificação da água na Grande São Paulo. O texto traz, também, recomendações para uma agenda de pesquisa que articule a economia política com os estudos sociais das finanças urbanas.

Nesse quadro de grandes contradições entre capital e trabalho no espaço das cidades, o texto de Giselle Kristina Mendonça Abreu, *Invisible production spaces in metropolitan areas: uncovering micro-urban manufacturing in the case of São Paulo, Brazil*, discute as drásticas transformações sofridas pelas atividades industriais nas áreas metropolitanas brasileiras, tendo como base o caso de São Paulo. O estudo traz uma nova perspectiva aos debates sobre economias urbanas à medida que coloca em destaque a microindústria urbana, de grande importância para a economia brasileira, mas geralmente pouco valorizada pelos estudos e pelas práticas ligadas ao planejamento urbano. Partindo desse suposto, a autora recupera a relação entre atividade econômica e desenvolvimento urbano na construção histórica da cidade de São Paulo, para analisar, em seguida, a microindústria como um segmento específico no contexto da atividade industrial. Destaca sua relevância, ubiquidade e resiliência; examina as atividades que abrange, bem como sua heterogeneidade; e identifica a presença de duas geografias distintas dessa microindústria urbana em São Paulo. A importância do texto reside, além da originalidade, na possibilidade de ilustrar processos mais amplos discutidos por outros autores neste número da revista.

O artigo de Luís Mendes e Ana Jara, *Supergentrificação e capitalismo financeirizado: as novas fronteiras do espaço-capital na Colina de Santana, Lisboa*, coloca em debate a financeirização do espaço urbano e as transformações espaciais daí decorrentes, na etapa atual do desenvolvimento capitalista. Tendo como palco a cidade de Lisboa e, mais especificamente, sua área central, os autores discutem a onda de "supergentrificação" observada na última década na Colina de Santana. Esse processo foi engendrado por importantes forças motrizes do mercado imobiliário

local, e suas alianças internacionais, que promoveram a maximização da produção capitalista do espaço, agravaram a segregação residencial e aumentaram a polarização social. Os autores apontam, também, que essas transformações no espaço urbano se intensificaram em Portugal como resultado da crise capitalista de 2008-2009, com a adoção de novos modelos de gestão e de desenvolvimento do território e atendendo aos compromissos do Programa de Assistência Financeira Internacional, que condicionaram a atuação do Estado e dos setores públicos e privados, com efeitos perversos para as cidades e seus cidadãos.

Os mesmos efeitos perversos do neoliberalismo urbano estão também presentes nas grandes metrópoles brasileiras. O texto de Inaiá Maria Moreira de Carvalho e Cláudia Monteiro Fernandes, *Vulnerabilidade ocupacional e social nas grandes metrópoles brasileiras*, constitui importante contribuição a esse debate e destaca que as transformações contemporâneas do capitalismo, a mundialização da economia, a financeirização da riqueza e o avanço das ideias e das políticas neoliberais estão na origem das sucessivas crises econômicas, que acentuam as desigualdades e as carências sociais. O texto analisa a evolução das condições de vulnerabilidade ocupacional e social nas grandes metrópoles brasileiras no início do século XXI, apontando, a partir da análise de dados da PNAD contínua, as tendências em relação ao emprego e à perda de conquistas da cidadania urbana.

De acordo com as autoras, a redução das funções reguladoras do Estado e de suas responsabilidades sociais aliada ao enfraquecimento da democracia e da cidadania social ampliaram as vulnerabilidades da população, transformando as grandes metrópoles brasileiras no epicentro da crise social no País. O texto discute, ainda, como evoluem as condições de vulnerabilidade ocupacional e social nessas metrópoles, contribuindo para a compreensão crítica da realidade e assinalando o limitado alcance das políticas sociais vigentes.

O nono artigo deste volume intitula-se *Reflexiones en torno a las metástasis de las desigualdades en las estructuras educativas latinoamericanas*. O seu autor, Ruben Kaztman, utiliza, de forma ilustrativa e pedagógica, a analogia da “metástase” para referir-se à forma pela qual as desigualdades econômicas implicam desigualdades em outras dimensões sociais, sobretudo a educativa. Segundo ele, as desigualdades econômicas causaram a ruptura do tecido social nas grandes cidades da América Latina devido, principalmente, à mercantilização dos serviços básicos (saúde, educação, transporte, lazer, etc.) e à privatização crescente das operações imobiliárias. A partir desse suposto, indaga quais são os mecanismos macro e microsociais que canalizam as desigualdades para um acesso também desigual aos serviços básicos e como isso impacta na própria convivência urbana.

Para responder a essas questões, Kaztman traça um panorama sintético das tendências recentes na América Latina quanto às desigualdades e à ruptura do tecido social urbano; analisa as possíveis consequências sociais negativas das desigualdades econômicas para, então, refletir sobre como estas impactam as estruturas educativas. O autor também apresenta argumentos

que facilitam a compreensão da “metástase” das desigualdades e coloca algumas questões prioritárias para uma agenda acadêmica regional sobre o tema.

No âmbito das discussões sobre cidade, poder político e governança, o artigo de Alexandro Ferreira Cardoso da Silva, Maria do Livramento Miranda Clementino e Lindijane de Souza Bento Almeida, *Governança colaborativa e regimes urbanos: convergências inesperadas em tempos difíceis*, apresenta uma proposta teórica e metodológica que aproxima a teoria dos regimes urbanos e os processos decisórios da política urbana. Para os autores, aspectos importantes das transformações urbanas recentes, como a concorrência desenfreada por investimentos privados, o planejamento estratégico e a mercantilização dos espaços públicos, podem ser mais bem compreendidos à luz dos processos decisórios envolvidos na formulação dessas políticas. Situam essa aproximação no contexto mais amplo da transição de uma economia regulada pelo Estado, com a centralidade no planejamento e no bem-estar, para uma economia crescentemente desregulamentada, sob o controle do mercado e das políticas neoliberais. Essa transição resulta na “era da financeirização”, processo macroestrutural que se difunde em múltiplas escalas espaciais, como a urbana, com importantes impactos sobre os regimes urbanos.

Nesse contexto, a governança colaborativa constitui um conceito-chave para os propósitos teóricos e metodológicos apresentados pelos autores, facilitando a compreensão da dupla pressão presente nas cidades: de um lado, as forças da reestruturação financeiras e suas exigências de acumulação; e, de outro, as forças dos movimentos sociais pelo direito à cidade. Como parte da proposta teórica e metodológica, o artigo aponta para as possibilidades de um novo banco de dados sobre gestão urbana, nas cidades e metrópoles brasileiras, e para a elaboração de um perfil dos atores urbanos, visando a responder, de forma mais precisa, quem afinal governa as cidades no Brasil.

Os temas da regulação do Estado sobre a economia e do estado do bem-estar social são também abordados no artigo *Cidadania, participação social e mobilização política*, de Manuel Villaverde Cabral. O autor apresenta, no texto, importantes reflexões sobre os conceitos de cidadania e sociedade civil, enfocando a complexa formação do *welfare state*, após a crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial, e as possibilidades do exercício da cidadania representativa, como garantia da democracia. Referindo-se a Portugal, mas sem deixar de considerar as transformações sociais que repercutiram nas novas práticas de cidadania no Brasil, nos Estados Unidos e em outros países da Europa, o autor apresenta uma história, não linear, da sociedade civil, especialmente por meio de suas teorizações. Segundo Villaverde Cabral, a sociedade civil em Portugal efetivou-se apenas em 25 de abril de 1974, com a Revolução dos Cravos: só então, cidadania e sociedade civil passaram a coincidir.

Um aspecto particularmente importante nesse artigo é a observação de que a cidadania nasce territorializada, o que apresenta um importante campo de reflexões sobre o direito à cidade. O autor inverte a ótica dominante ao apregoar que o “estado providência” é, na verdade, provido

pelos sujeitos – e não o contrário. Igualmente importante é a análise das principais referências teóricas sobre sociedade civil e cidadania, desde as origens dos conceitos, em Adam Ferguson e Alexis Tocqueville, até as reflexões mais contemporâneas de John Rawls e Jeffrey Alexander. Para o autor, no entanto, cabe a Robert Putnam a reconciliação entre cidadania e sociedade civil, a partir, sobretudo, do uso mais amplo do conceito de capital social. Por fim, destaca-se, do artigo, a reflexão sobre os efeitos deletérios da proteção social, como o clientelismo e o paternalismo, que revelam as múltiplas fases do binômio inclusão e exclusão social, especialmente em contexto de crise econômica.

O artigo *Parceria público-privada para construção de moradia popular: fundamentos institucionais para a expansão do mercado de habitação em São Paulo*, de autoria de Alvaro Luis dos Santos Pereira e Gabriel Maldonado Palladini, traz reflexões sobre as articulações entre Estado e mercado habitacional sob a conjuntura da ascensão do neoliberalismo e da formação de uma "nova economia institucional". Para os autores, essa conjuntura é marcada por mudanças e continuidades no modelo de política habitacional no estado de São Paulo. Os autores defendem que as Parcerias Público-Privadas (PPP) expressam uma agenda, teórica e prática, neoliberal. Nessa agenda, o público dá lugar ao privado, de modo que a gestão da política urbana passa a incorporar, de forma crescente, a lógica privada, os mecanismos de reprodução do mercado e seus impactos desiguais sobre a sociedade. Trabalhando com a metodologia do estudo de caso, os autores analisam PPPs de habitação da Região Central da cidade de São Paulo onde se localiza a primeira iniciativa de utilização de PPP para moradia popular. Enfatizam que a própria questão habitacional no Brasil é um entrave à formulação de políticas efetivas, dado que o acesso à moradia nunca foi assimilado como parte integrante do custo de reprodução da força de trabalho.

O último artigo deste volume da revista intitulado *Da "cidade integrada" à "favela como oportunidade": empreendedorismo, política e "pacificação" no Rio de Janeiro*, das autoras Lia de Mattos Rocha e Monique Batista de Carvalho, trata de um tema de elevada importância para o estudo das tensões urbanas na cidade do Rio de Janeiro, as quais envolvem o controle, militar, comercial e ideológico, sobre o território. As autoras analisam as mudanças e as permanências na produção de novas sociabilidades nas favelas do Rio de Janeiro, após 10 anos de pacificação, realizando um trabalho etnográfico nas favelas em que há Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). À luz das reflexões sobre a acumulação capitalista no sistema urbano, analisam a conversão da cidade do Rio de Janeiro em *commodity*, focalizando as novas sociabilidades nas favelas cariocas, crescentemente baseadas em ações de empreendedorismo e nos mecanismos de mercado.

Para as autoras, o Rio de Janeiro caracteriza-se, hoje, como uma cidade-mercadoria consolidada, com a conversão até mesmo das regiões periféricas em espaços de valorização do capital. A transformação das favelas em mercadorias constituiu aspecto importante das transformações urbanas pelas quais passa a cidade, e a "pacificação" dessas áreas representou passo indispensável à concretização do referido processo. A partir de trabalho de campo nas favelas

com presença de Unidades de Polícia Pacificadora, as autoras apresentam trechos de entrevistas realizadas com diferentes atores da política urbana, discutindo a capacidade dessa ideologia em promover novas sociabilidades e novos usos desses territórios.

Esta apresentação dos textos, embora breve, evidencia a amplitude e a complexidade do material aqui reunido. Conforme assinalado no início, este número comemorativo será composto por dois volumes, considerando a possibilidade que tivemos de divulgar um excelente conjunto de textos sobre o tema proposto. Esperamos, dessa forma, atender às expectativas dos leitores, que fielmente nos têm acompanhado e, sobretudo, contribuído para a exitosa trajetória da revista.

Boa leitura!

Lucia Bógus
Luiz César de Queiroz Ribeiro
Editores

Os sentidos da metrópole: balanço conceitual com base nas publicações dos *Cadernos MetrÓpole*

Senses of the metropolis: a conceptual balance based on publications of *Cadernos MetrÓpole*

Olga Lucia Castreghini de Freitas-Firkowski [I]
Patricia Baliski [II]

Resumo

O propósito deste texto é contribuir com a compreensão de como a metrópole e a metropolização têm sido abordadas conceitualmente nos textos publicados no periódico científico *Cadernos MetrÓpole*. Isso porque, além de ele ser um dos periódicos especializados nessa temática, completa, em 2019, duas décadas de ininterrupta publicação, abrangendo exatamente o período em que tais objetos readquirem um destacado vigor conceitual. Inicialmente, realizou-se um levantamento de cunho bibliométrico, identificando os conceitos mais utilizados nos textos publicados, o que foi complementado pela leitura dos textos e pela busca de referências da matriz teórico-conceitual que os orientou.

Palavras-chave: metrópole; metropolização; bibliometria; matriz teórico-conceitual; *Cadernos MetrÓpole*.

Abstract

The purpose of this text is to contribute to the understanding of how the metropolis and metropolization have been conceptually approached in the articles published in the scientific journal Cadernos MetrÓpole. This journal specializes in the metropolitan theme and has been published for two decades, without interruption, covering exactly the period in which this object regained a marked conceptual vigor. Initially, a bibliometric survey was carried out to identify the concepts most used in the published texts. This was complemented by the reading of the texts, searching for references of the theoretical-conceptual matrix that guided them.

Keywords: metropolis; metropolization; statistical bibliometrics; theoretical-conceptual matrix; *Cadernos MetrÓpole*.



A metrópole tem sido objeto de investigação de pesquisadores de diversas áreas do conhecimento, em especial em razão das transformações pelas quais tem passado nas últimas décadas, tanto em relação à sua forma, quanto ao seu protagonismo na sociedade atual. Tal protagonismo, no âmbito teórico, tem sido associado à relevância da dimensão espacial para a compreensão dos fenômenos que se colocam no mundo atual. Benko (2002, p. 51) já apontava que a metropolização se colocava como a expressão do processo de mundialização, na medida em que

o crescimento, a potência e a riqueza estão cada vez mais concentrados em um número limitado de grandes polos [...] o desenvolvimento das metrópoles é que puxa as economias. As trocas ocorrem menos entre as nações do que entre esses polos que tendem a organizar-se em redes [...].

Soja (2013, p. 138), por sua vez, afirma que tal protagonismo das metrópoles pode ser associado a uma “virada espacial”, no sentido do reconhecimento e da difusão do pensamento espacial e de que os espaços urbanos “produzem uma força gerativa que seria a causa primordial do desenvolvimento econômico, da inovação tecnológica e da criatividade cultural”, enfatizando o que denomina “causalidade espacial urbana”, provocando uma reviravolta nos esquemas teóricos de interpretação da realidade atual.

A profusão de proposições teóricas que revisitam o conceito busca suas limitações e propõe novos termos também, o que é relevante, não apenas nos países em que o processo de metropolização ocorre de modo mais potente, como também naqueles em

que a expressão socioespacial do fenômeno se dá em meio às profundas contradições da própria sociedade que o abriga. Assim, termos antigos, como megalópole (Lang e Knox, 2009; Lang e Dhavale, 2005), são revisitados e novos nexos propostos; termos novos são formulados, como metápolis (Ascher, 1995), cidade-região (Scott et al., 2001), exópolis e pós-metrópoles (Soja, 2000; 2013); termos que recuperam o conceito de região, mas que a ele atribuem uma perspectiva diferenciada, como megarregião (Sassen, 2007), são algumas das proposições que ganham destaque nas discussões acerca da metropolização e de como esse processo tem produzido novas expressões espaciais nas últimas décadas. Em tal contexto, pareceu-nos importante compreender a apreensão conceitual desse objeto no Brasil, sobretudo por considerar a diversidade de tendências e de áreas abrangidas nesse debate, além das tentativas de sua aproximação à realidade brasileira. Uma indagação recorrente refere-se à aderência de nossas análises, em um país que não está no centro do debate e da realidade metropolitana mundial, a esse conjunto de proposições, termos e perspectivas analíticas.

Dentre os diversos caminhos possíveis para contribuir com essa reflexão, optamos pela análise dos textos publicados na revista *Cadernos Metrópole*, em especial porque ela carrega em seu próprio nome a centralidade desse objeto, além do fato de completar, em 2019, duas décadas de ininterrupta publicação, abrangendo, de certo modo, exatamente o período em que tal objeto readquire um destacado vigor conceitual.

Editada desde 1999, a revista *Cadernos Metrópole* configura-se como um

importante veículo de divulgação de pesquisas relacionadas às metrópoles, sob os mais distintos vieses. Com seus primeiros números dedicados à publicação dos resultados do Grupo de Pesquisa Pronex: "Metrópole, desigualdades socioespaciais e governança urbana: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte",¹ a revista, desde então, tem ampliado consideravelmente o escopo de autores e de suas respectivas filiações institucionais, sendo alguns, inclusive, de procedência estrangeira. O crescimento e a consolidação do periódico refletem-se nos 40 números publicados, que reúnem 406 artigos e 544 autores.²

Nessas duas décadas de divulgação dos *Cadernos MetrÓpole*, as reflexões e os resultados apresentados indicam a pluralidade de perspectivas a partir das quais a temática metropolitana pode ser abordada. Resultado disso foi a publicação de artigos em forma de dossiês temáticos, tais como os que trouxeram discussões relativas a migração, trabalho e moradia, grandes projetos urbanos, território e região, cidadania, governança democrática, gestão metropolitana, cultura, dentre inúmeros outros. Embora sejam concepções e abordagens diferenciadas, a maioria dos artigos tem em comum o fato de dedicarem-se a determinadas questões a partir de uma espacialidade convergente, a metrópole.

Assim, motivou-nos compreender qual conteúdo conceitual está associado aos textos que têm a metrópole como objeto: há convergência entre o uso do termo e os sentidos que têm sido atribuídos à discussão recentemente? Há efetiva compreensão da distinção necessária, no Brasil, acerca de metrópole e da região metropolitana? O conceito é objeto de reflexão ou se refere a um consenso dado

academicamente e, portanto, utilizado sem maiores aprofundamentos do sentido a ele atribuído? Ao tratar uma realidade objetiva, a metrópole limita-se a ser o continente dos processos que são analisados? Há preocupação com a delimitação do que se está denominando metrópole, se o aglomerado metropolitano, se a região metropolitana, se o município que abriga o nome atribuído à metrópole?

Por certo, tais questões não serão integralmente respondidas, mas foram elas que nos orientaram na busca de uma metodologia que conseguisse expressar um pouco dessas preocupações. Também não se trata de reavaliar trabalhos publicados e com mérito científico inquestionável, mas de lançar luz a essa nossa preocupação conceitual que está no cerne do avanço do campo científico e da interlocução com outros campos do saber e com a literatura internacional.

Dada a crescente complexidade das metrópoles e as imensas proporções que tais espacialidades têm alcançado nas últimas décadas, as novas denominações anteriormente apontadas estão presentes em vários artigos dos *Cadernos MetrÓpole*, indicando a atualização do debate em torno das grandes configurações urbano-metropolitanas contemporâneas. Além disso, entende-se como extremamente relevante o papel da revista para a discussão da temática relativa às regiões metropolitanas e ao próprio processo de metropolização no Brasil.

No entanto, se, de um lado, a publicação dos *Cadernos MetrÓpole* evidencia a vasta possibilidade de discussão da metrópole, de outro, chama a atenção para a necessidade da escolha dos conceitos mais adequados diante da constelação de conceitos existentes.

O presente empreendimento analítico parte dessa reflexão inicial e tem como objetivo apontar alguns elementos que contribuam não somente para o debate sobre as metrópoles, mas que também indiquem qual tem sido a principal matriz teórico-analítica ou a árvore conceitual³ existente nos textos publicados nos *Cadernos Metrópole* ao longo dessas duas décadas. Para tanto, o texto divide-se em duas partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, é explicada a metodologia com a qual se procedeu à análise de todos os números da revista; e, na segunda, são indicados os resultados obtidos com a análise empreendida, bem como é apresentado o esboço da matriz teórico-conceitual que embasa o debate no âmbito do periódico.

Bibliometria e análise conceitual: as metodologias utilizadas

A ampliação do processo de metropolização tem repercutido na criação de espacialidades cada vez mais complexas e, por consequência, tem alterado a organização da sociedade que nelas vive cotidianamente. Tal situação tem suscitado o esforço dos vários campos do conhecimento, no sentido de trazer novos elementos explicativos para a realidade que se conforma. Assim, as teorias que explicavam o crescimento das metrópoles, na década de 1970, não contêm todos os elementos para compreendê-lo na atualidade. Ou, do mesmo modo, conceitos tiveram que ser construídos como meio de elucidar novos aspectos da realidade, antes inexistentes ou irrelevantes.

É, nesse sentido, que a produção intelectual reflete não somente as transformações pelas quais a sociedade passa e se configura, mas também se caracteriza como uma importante fonte de pesquisas para se examinar as mudanças ocorridas nos diversos campos do conhecimento. Afinal, os conceitos são socialmente construídos e portam os sentidos das realidades nas quais seu uso é demandado.

Nessa perspectiva, diversos trabalhos acadêmicos têm demonstrado a importância do levantamento da produção científica, tanto para avaliação, quanto como meio de identificar o procedimento dos pesquisadores em suas decisões na construção da ciência (Ultramari, Firmino e Silva, 2011; Leite Filho e Siqueira, 2007). Alguns desses estudos, pautados na *análise bibliométrica*, têm como metodologia o exame da atividade científica pelo estudo quantitativo das publicações. Pritchard (1969) aponta que a bibliometria pode se referir tanto ao estudo da literatura produzida sobre algum tema, como também às análises da concentração e/ou dispersão dos temas, realizadas por meio da mensuração do que foi veiculado em periódicos científicos ou livros.

Dentre os vários usos plausíveis desse tipo de análise, indicados por Silva (2004), destacam-se a possibilidade de determinar o crescimento de certas áreas de conhecimento da ciência, a produtividade dos autores ou instituições, a evolução cronológica da produção científica e o envelhecimento dos campos científicos.

A abordagem bibliométrica pode ser empreendida em distintas áreas do conhecimento e com diferentes objetivos. Daviet (2005) valeu-se de uma minuciosa análise dos textos publicados na revista francesa *Annales de*

Géographie, para propor uma periodização em três momentos que caracterizaram a geografia industrial francesa entre os anos de 1970 e 1999. Ultramari, Firmino e Silva (2011) analisaram a produção sobre planejamento urbano no Brasil, tendo como fonte de pesquisa o banco de teses e dissertações da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior). Leite Filho e Siqueira (2007) verificaram as principais características bibliométricas da *Revista Contabilidade & Finanças* (USP), tendo como base todos os fascículos dessa publicação. Silva (2004) empregou a análise na produção científica docente do Programa de Pós-Graduação em Educação Especial da UFSCar, e Mendoza (2016), a partir das bases *Web of Science* e *SciELO*, efetuou uma análise bibliométrica com vistas ao tema gentrificação.

Diferentemente dos exemplos citados, a análise realizada nos *Cadernos Metrópole* ateu-se somente aos artigos que explicitavam, nas palavras-chave, temas relacionados diretamente aos processos de urbanização e, principalmente, à metropolização. Considerando-se que há uma pluralidade de conceitos ligados a esses processos, optou-se por empregar esse tipo de análise nos artigos que apresentavam um ou mais dos seguintes conceitos, considerados no âmbito deste artigo, os mais expressivos na discussão da temática metropolitana contemporânea: metrópole, região metropolitana, área metropolitana, aglomeração urbana, aglomeração metropolitana, metropolização, cidade global, cidade mundial, megalópole, cidade-região, cidade-região global, macrometrópole. Ressalta-se que não foram considerados conceitos compostos, como, por exemplo, Região Metropolitana de Curitiba ou Macrometrópole de São

Paulo, por considerar que tratam de análises mais específicas.

Após essa primeira etapa, de cunho mais quantitativo, a análise pautou-se na tentativa de identificação da matriz teórico-conceitual ou da árvore conceitual existente nos textos publicados nos *Cadernos Metrópole*. Ou seja, a abordagem pretendeu detectar quais são as concepções analíticas (conceitos, teorias, autores, obras) que nortearam a construção das pesquisas e embasaram as discussões sobre a temática metropolitana presente na revista. Entende-se que a compreensão dos fenômenos perpassa, ao menos inicialmente, sua situação em relação ao que já é conhecido, pelas formulações efetuadas por aqueles que se debruçaram anteriormente sobre eles (Firkowski, 2013). Assim, os conceitos são fundamentais para que o fenômeno analisado, mesmo que se trate de um fragmento de realidade, seja contextualizado e possa ser compreendido no âmbito de uma teoria mais ampla. Contrariamente, o uso pouco atento de determinados conceitos (como, por exemplo, utilizados indiscriminadamente para explicar fenômenos de realidades distintas para os quais foram originalmente construídos), pode dificultar o entendimento da realidade analisada.

Por isso, nesta etapa, observaram-se a definição dada para cada um dos conceitos indicados e as obras e os autores utilizados para tal. Contudo, a análise não se restringiu à perspectiva bibliométrica, cujo resultado seria apenas a indicação dos quantitativos relacionados ao uso dos conceitos priorizados, foi além, na medida em que se dedicou, também, ao trabalho de leitura dos artigos publicados, independentemente de os conceitos estarem ou não indicados nas

palavras-chave. Para os artigos em que havia explicitação dos conceitos, observou-se qual a definição indicada, bem como quais autores e obras utilizados para isso. A partir do material organizado, pôde-se identificar a matriz teórico-conceitual que orientou os textos publicados na revista ao longo de sua existência. Ressalta-se que os resultados obtidos não são exclusivos desta revista, afinal, a consolidação dos *Cadernos Metrópole* tem favorecido a publicação de artigos de autores de distintas instituições e de diferentes áreas do conhecimento (geografia, arquitetura e urbanismo, sociologia, demografia, etc.), o que permite, mesmo que minimamente, extrapolar os resultados para a produção científica, principalmente brasileira, referente aos temas urbanização e metropolização.

Os conceitos selecionados e seus conteúdos

Embora os *Cadernos Metrópole* sejam editados desde o ano de 1999, a inserção de palavras-chave foi iniciada apenas no ano de 2002, a partir do n. 7. Assim, a análise da recorrência dos conceitos selecionados considerou o período entre 2002 e 2017,⁴ no qual foram publicados 378 artigos. Dentre estes, apenas 63 continham algum dos conceitos priorizados neste trabalho. No Quadro 1 é possível observar a presença de cada um dos conceitos considerados ao longo dos anos analisados.

Como pode ser observado, as palavras-chave mais utilizadas, no contexto dos conceitos selecionados, são: metrópole, região

metropolitana e metropolização.⁵ Entende-se que, além de tais palavras-chave estarem relacionadas diretamente à temática abordada pela revista, refletem questões importantes sobre a realidade contemporânea, em especial, a urbana/metropolitana: a escala cada vez mais ampla do processo de metropolização, ampliando a quantidade de espaços metropolizados; as metrópoles como espacialidades relevantes e essenciais à acumulação do capital; a problemática da institucionalização e da gestão das regiões metropolitanas no Brasil, dentre outros aspectos.

Entre os demais conceitos, a indicação de palavras-chave é visivelmente menor, e alguns deles não são sequer mencionados (aglomeração metropolitana, cidade-mundial, megalópole, cidade-região global e macrometrópole). Tal situação evidencia que, apesar de a discussão metropolitana estar presente em todos os artigos do periódico, a pluralidade de abordagens possíveis resulta em temáticas particulares e que acabam não se relacionando com alguns conceitos norteadores, apesar da sua interface. Com isso, a metrópole, tomada como recorte espacial, está presente de modo subliminar, *a priori*, mas com o objetivo de priorizar a discussão sobre outros temas que incidem sobre esse recorte. Como exemplo, podem ser citadas algumas palavras-chave que demonstram esse caso: mudanças climáticas, bacias hidrográficas, enclave étnico, refugiado, efeitos na saúde humana, turismo cultural, etc. Em todos esses casos, a discussão dá-se no âmbito da metrópole, muito embora seu significado possa ser diverso, na medida em que a discussão conceitual não se coloca como prioritária.

Quadro 1 – *Cadernos Metr pole*:
conceitos selecionados indicados como palavras-chave (2002-2017)

Conceitos	Total de indica�es
Metr�pole(s)	28
Região(�es) metropolitana(s)	16
�rea(s) metropolitana(s)	2
Aglomerac�o urbana	1
Aglomerac�o metropolitana	0
Metropoliza�o	12
Cidade(s) global(ais)	2
Cidade mundial	0
Megalópole	0
Cidade(s)-região	3
Cidade-região global	0
Macrometrópole	0

Fonte: *Cadernos Metr pole* (2002-2017).

Especificamente sobre a recorrência temporal, o que, segundo Silva (2004), proporciona um panorama da evolu o cronológica da produ o científica, o levantamento não permitiu observar períodos específicos em que determinados conceitos passaram a ser utilizados. Essa circunstância pode ser explicada pelo recorte temporal não ser tão extenso e pelo fato de que os conceitos selecionados foram construídos anteriormente ao período analisado.

O levantamento quantitativo   útil para traçar um quadro geral da recorrência dos conceitos, contudo, não é suficiente para que se conclua acerca do alinhamento a uma matriz teórico-conceitual.

Para tanto, o levantamento da matriz teórico-conceitual presente nos *Cadernos Metr pole* foi realizado com base na análise de todos os artigos publicados nessa revista. Do conjunto dos conceitos selecionados para a análise, foram verificados quais eram discutidos nos artigos, bem como qual o referencial teórico utilizado para fazê-lo. Os resultados podem ser observados no Quadro 2.

Constata-se que os conceitos mais discutidos nos *Cadernos Metr pole* são os de metrópole, cidade-global e região metropolitana. Concernente ao conceito de metrópole, a sua recorrência pode ser explicada tanto pelo objetivo inicial do periódico,

Quadro 2 – *Cadernos Metr pole*:
conceitos selecionados presentes nos textos

Conceitos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Metr�pole(s)				1		1	1			1	1	3				1		7	16
Região(�es) metropolitana(s)							2		1		1		1		1	1		5	12
�rea(s) metropolitana(s)							1			1	1	1	1			1		2	8
Aglomerac�o urbana				1			2											2	5
Aglomerac�o metropolitana							1												1
Metropoliza�o			1	1			1		1	1	1							2	8
Cidade(s) global(ais)	2	3	2			1	1	1		1		1	3						15
Cidade mundial	2						2												4
Megalópole			1		1														2
Cidade(s)-região									1	1		1			1		1	1	6
Cidade-região global					1														1
Macrometrópole														2				2	4

Fonte: Cadernos Metr pole (1999-2017).

Notas: (-) Sem defini o de conceito / não foram indicados os anos sem ocorrência.

qual seja, o de difundir os resultados das análises comparativas entre as metrópoles brasileiras, quanto pela amplia o da abrangência da revista, na medida em que mais pesquisadores passaram a contribuir com os *Cadernos Metr pole*. Outro aspecto a ser considerado está relacionado ao fato de que as metrópoles concentram pessoas, informa es, mercados, empresas, etc. (Leroy, 2000), e isso faz com que elas adquiram uma complexidade tal, que mobiliza crescentemente estudiosos para compreendê-las, ampliando, assim, a produ o acad mica, que tende a se concentrar em periódicos especializados sobre o tema.

Porém,   necessário realizar algumas ressalvas a respeito, tendo em vista que quase a metade da discussão conceitual sobre metrópole ocorreu somente em um número da revista (número 40, 2017, dossiê "Metropoliza o e diferencia es regionais"). Assim, o que se observa é que, apesar de a metrópole aglutinar a maior parte dos artigos presentes na revista, o conceito é pouco discutido. Isso pode ser constatado, inclusive, pela diferença significativa entre as indica es nas palavras-chave (28 vezes)⁶ e a quantidade de vezes em que houve a preocupa o em conceituar a metrópole, objeto de análise no texto (16 vezes). A metrópole

aparece, como apontado anteriormente, como um pano de fundo para determinados fenômenos ou problemáticas, embora estes estejam estritamente relacionados a essa espacialidade e não possam ser dissociados dela ou ainda como um termo que não necessitaria de maiores explicações, uma vez que sua “[...] noção é de uso corriqueiro no cotidiano [...]”, apesar de carregar em seu interior uma grande complexidade (Firkowski, 2013, p. 23).

A respeito da região metropolitana, também é possível constatar que quase a metade da discussão ocorreu somente em um número da revista (número 40, 2017, dossiê “Metropolização e diferenciações regionais”). Apesar da existência de inúmeros artigos que se dedicaram a discutir as regiões metropolitanas brasileiras, em poucos foram observadas definições ou as especificidades de sua institucionalização. Voltaremos a isso oportunamente.

Especificamente sobre cidade global, tal situação se diferencia da verificada na análise bibliométrica, afinal, esse conceito foi citado poucas vezes nas palavras-chave (2 vezes) e, contrariamente, na análise conceitual, configurou-se como um dos que mais suscitou algum tipo de debate, em vários números do referido periódico.⁷

Considera-se que tal situação decorre, inicialmente, das hipóteses norteadoras da pesquisa que estava sendo desenvolvida no âmbito do Grupo de Pesquisa Pronex: “Metrópole, desigualdades socioespaciais e governança urbana: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte” e que originou o periódico. O Grupo de pesquisa era unificado teórica e metodologicamente pelo diálogo com o debate relativo às cidades globais e buscava testar a hipótese de que haveria vínculos estruturais “[...] entre

a globalização das economias urbanas e a intensificação de sua dualização social” (Ribeiro e Bógus, 1999, p. 4). Nesse sentido, embora os três primeiros números tenham sido dedicados exclusivamente aos resultados da pesquisa, a continuidade das análises propiciou o desenvolvimento de novos artigos. Além disso, pode-se acrescentar o fato de que os *Cadernos Metrópole* passaram a receber crescentemente contribuições externas ao grupo de pesquisas original, dentre aquelas que se debruçavam sob a perspectiva teórica das cidades globais, permitindo a manutenção da discussão em torno desse conceito ao longo do tempo. Contrariamente ao conceito de metrópole, entende-se que o de cidade global é mais complexo, por isso, o esforço maior em precisá-lo.

Os demais conceitos aparecem com menos frequência nas discussões, e algumas considerações a seu respeito serão efetuadas posteriormente.

A análise do referencial utilizado na discussão dos conceitos permitiu identificar, em alguns casos, a matriz teórico-conceitual que orienta os trabalhos. Salienta-se que, enquanto na discussão de parte dos conceitos há uma convergência em torno de determinados autores e obras, em outros isso não ocorre, havendo um rol mais amplo e diverso de estudiosos de referência. Dessa forma, dentre os conceitos considerados nesta análise, os que apresentaram maior convergência em relação a algumas obras e autores foram os de cidade global, cidade-região e cidade mundial (Quadro 3).⁸

Destaca-se que o conceito de cidade global, proposto por Saskia Sassen no início da década de 1990, teve como base as discussões desenvolvidas por Peter Hall (1966),

Quadro 3 – Conceitos com maior convergência nos autores de referência utilizados

Conceito	Autor(a/es) mais citado(a/s)	Obra(s) utilizada(s)*
Cidade global	Saskia Sassen	<ul style="list-style-type: none"> - The Global City. New York, London, Tokyo. - Cities in the World Economy. - Globalization and its discontents: essays on the new mobility of people and money. - On concentration and centrality in the global city. - Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages. - Una sociología de la globalización. - The global cities. Paper prepared for presentation at the conference on cities and space to be held in Belo Horizonte.
Cidade-região	Allen J. Scott, John Agnew, Edward Soja e Michael Storper	<ul style="list-style-type: none"> - From the political economy of regions to regional political economy.¹ - Globalization and the rise of city-regions.² - La economía metropolitana: organización industrial y crecimiento urbano.² - Cidades-regiões globais.³
Cidade mundial	Saskia Sassen	<ul style="list-style-type: none"> - The global city: New York, London, Tokyo. - Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos. - El Estado y la nueva geografía del poder.

Fonte: *Cadernos Metrópole* (1999-2017).

Notas: (*) há obras que foram utilizadas como referência em vários artigos, portanto, mais de uma vez.

(1) Autoria de John Agnew.

(2) Autoria de Allen J. Scott.

(3) Autoria de Allen J. Scott, John Agnew, Edward Soja e Michael Storper.

John Friedmann e Goetz Wolff (1982) e John Friedmann (1986) a respeito das cidades mundiais, além de incorporar as reflexões sobre a cidade informacional de Manuel Castells (1989) (cf. Moura, 2009). Por isso, quando se analisa o referencial teórico utilizado nas discussões a respeito de cidade global, além de Sassen, que é a autora majoritária, estão presentes também os demais citados anteriormente, porém em menor número de trabalhos, como é o caso de Manuel Castells, Jordi Borja e John Friedmann.⁹ Isso, de certa forma, evidencia a preocupação de alguns autores com a construção dos conceitos ao longo do tempo. Além disso, constata-se

que em certos casos não houve distinção entre cidade global e cidade mundial, por isso, o referencial teórico do primeiro é utilizado para explicar o segundo conceito, fato que justifica as obras de Saskia Sassen aparecerem como as principais referências de cidade mundial. Merece destaque o fato de que os primeiros autores que refletiram sobre as cidades mundiais não aparecem como referência dos artigos que buscam discutir esse conceito.

Como pode ser observado no Quadro 3, a discussão sobre cidade-região está atrelada principalmente às publicações de Allen J. Scott, John Agnew, Edward Soja e Michael

Storper, seja por meio de obras produzidas isoladamente pelos autores, seja em publicações em conjunto, como é o caso do texto *Cidades-regiões globais*.¹⁰ O referencial desenvolvido no início dos anos 2000 pelos autores tem sido utilizado em artigos dos *Cadernos Metrópole* para explicar alguns dos maiores espaços metropolitanos da América Latina; está presente em todos os textos em que se discute, mesmo que minimamente, o conceito de cidade-região. No entanto, convém evidenciar uma característica relevante relacionada a esse conceito: enquanto a produção sobre cidade global presente nos *Cadernos Metrópole* está estreitamente relacionada ao desenvolvido por Sassen, o de cidade-região, nos últimos anos, tem incorporado também a contribuição de autores latino-americanos que buscam apresentar elementos explicativos sobre a realidade na qual estão inseridos. Dessa forma, passam a compor o quadro de referências de cidade-região os trabalhos de Pradilla Cobos (2009), Sandra Lencioni (2003 e 2006b), Rosa Moura (2009) e Felipe N. C. Magalhães (2008). Isso suscita duas ordens de reflexões, uma que está diretamente relacionada à natureza diferenciada de ambos os conceitos, na medida em que o conceito de cidade global se presta a uma análise mais relacionada ao papel de comando de algumas poucas cidades numa rede urbana mundial, enquanto o conceito de cidade-região se mostra mais operacional, ao evidenciar elementos da estrutura e da morfologia em âmbito intrametropolitano, o que resulta na segunda reflexão, ou seja, o fato de o conceito de cidade-região possuir, desse modo, um caráter mais aplicado à realidade latino-americana, permitindo que seja utilizado num rol maior de casos em análise.

Enquanto nos artigos que trazem os conceitos de cidade global, cidade mundial, cidade-região e cidade-região global é possível identificar facilmente uma matriz teórico-conceitual, nos outros essa tarefa não é tão simples, pois as referências são diversas e plurais. Excetuando-se os conceitos de macrometrópole e megalópole, não tão usuais, os demais se alinham com o afirmado anteriormente a respeito de seu uso corriqueiro. Por isso, entende-se que há um rol bastante grande de obras utilizadas, sem polarização de um determinado autor, embora alguns sejam mais citados do que outros. Do mesmo modo, foi possível identificar definições sem referência direta a alguma bibliografia.

Considerando inicialmente os conceitos com maior quantidade de discussões (excetuando-se os já abordados), quais sejam, metrópole, região metropolitana, área metropolitana e metropolização, tentar-se-á mostrar qual o referencial teórico que alimenta os debates a respeito. Nesse sentido, tendo em vista as discussões sobre região metropolitana, constata-se que, diferentemente das demais, estas se baseiam principalmente em autores nacionais, afinal, trata-se de uma proposição institucionalizada por lei, não fundamentada necessariamente em processos socioespaciais de metropolização.¹¹ Por isso, o referencial utilizado para conceituar as regiões metropolitanas abrange desde leis, como constituições estaduais e o recente Estatuto da Metrópole, até estudiosos que discutem a temática há algum tempo no Brasil, como Luiz César de Q. Ribeiro, Maria L. G. Castello Branco, Olga L. C. de Freitas Firkowski,¹² dentre outros.

Já os conceitos de metrópole, área metropolitana e metropolização, por refletirem

espacialidades e processos, presentes em inúmeras e diversas realidades, são discutidos não apenas com base em autores nacionais, mas também e principalmente internacionais. O referencial, embora contenha reflexões efetuadas por autores brasileiros, assenta-se sobretudo em obras desenvolvidas a partir de outras realidades, principalmente a europeia. Assim, dos cinco autores utilizados para definir área metropolitana, quatro são estrangeiros; e, dos seis autores que servem de referência para a conceituação de metropolização, cinco são de outros países.¹³ Obviamente que isso decorre do fato de que muito do referencial utilizado nas

pesquisas que discutem o urbano/metropolitano foi desenvolvido a partir de realidades na qual o processo de metropolização e os espaços metropolitanos e metropolizados atingem escalas muito mais amplas, tal qual a dos países desenvolvidos. O conceito de metrópole diferencia-se um pouco, na medida em que há mais autores nacionais como referência. No Quadro 4 está uma tentativa de demonstrar a pluralidade de autores utilizados na definição dos três conceitos.

Em relação aos conceitos de aglomeração urbana, aglomeração metropolitana, megalópole e macrometrópole, constatou-se menor expressividade quanto à conceituação;

Quadro 4 – Autores utilizados na definição de metrópole, área metropolitana e metropolização

Conceito	Autor(a/es) e quantidade de artigos em que foram indicados*
Metrópole	François Ascher (3); Henri Lefebvre (2); Olga L. C. de Freitas Firkowski (2); Milton Santos; Bernadette Merenne-Schoumaker; Luís C. de Q. Ribeiro; Clementina de Ambrosio; A.M.L. Moreira; F. Dureau, V. Dupont, E. Lelièvre, J.-P. Lévy e T. Lulle; Dureau, V. e J.-P. Lévy; Sandra Lencioni; Edward Soja; Ralf Matos; Pierre Veltz; Flávio Vilaça; Jordi Borja e Manuel Castells; Brasil ¹ ; Sílvia de Castro Bacellar do Carmo; Maria do Livramento Miranda Clementino e Lindijane de Souza Bento; Marco Aurélio Costa e Isadora Tami L. Tsukumo; Ruskin Freitas.
Área metropolitana	Patrick Geddes; W.H. Frey e A. Speare Jr.; Jordi Borja e Manuel Castells; Olga L. C. de Freitas Firkowski; Francesco Indovina.
Metropolização	François Ascher; C. Lacour e S. Puissant; F. Dureau, V. Dupont, E. Lelièvre, J.-P. Lévy e T. Lulle; F. Dureau e J.-P. Lévy; Sandra Lencioni; Edward Soja.

Fonte: Cadernos Metr pole (1999-2017).

Nota: (*) os autores sem indicação de quantidade foram citados uma vez e estão organizados por ordem de aparição. As respectivas obras estão indicadas nas referências, ao final deste texto.

(1) não se trata de um autor, mas de lei (Estatuto da Metr pole) utilizada para definir metrópole.

do mesmo modo, o rol de obras de referência é pequeno, porém, determinados autores e obras embasam mais de um conceito. Nesse sentido, destacam-se François Ascher (1998 e 2001), base das definições de megalópole e macrometrópole; Rosa Moura (2008 e 2009) e Rosa Moura, Libardi e Barion (2006), referência para a conceituação de aglomerações urbanas e macrometrópole; e Luís César de Q. Ribeiro (2004a e 2012), organizador de publicações que serviram de base para as definições de aglomeração metropolitana e macrometrópole. Para os conceitos de aglomeração urbana e macrometrópole também se constatou o uso de leis (Estatuto da Metrópole) e de documentos produzidos por instituições públicas, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa).

Observa-se, no caso da macrometrópole, a tentativa de aproximação de uma denominação atribuída pela Emplasa ao conjunto constituído pelas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Baixada Santista, Campinas, Sorocaba do Vale do Paraíba e Litoral Norte, além das Aglomerações Urbanas de Jundiaí e Piracicaba (Emplasa, 2018), à discussão teórico-conceitual proposta por autores como Ascher (2001), como pode ser observado no trecho a seguir:

A Macrometrópole Paulista apresenta-se como um território denso, mas descontínuo, de áreas urbanizadas, e articulado, de forma heterogênea, pela intensificação do fluxo de pessoas, mercadorias e informações, formando muitas vezes espaços fragmentados e policêntricos (Ascher, 2001), de acordo com os atrativos de determinada região. (Fanelli; Santos Júnior, 2013, p. 464)

Cabe notar que a natureza da macrometrópole se aproxima mais da perspectiva institucional, ao representar um espaço de abrangência de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, diferente, portanto, da discussão empreendida por Ascher, ao priorizar o processo espacial, tendo em vista que parte da realidade francesa; a despeito disso, a formulação desse autor foi tomada como referência para explicar o caso brasileiro.

Se, por um lado, a análise do referencial teórico permitiu a identificação dos autores e obras mais representativos na definição dos conceitos selecionados, o que de uma certa forma favoreceu o avanço da identificação de uma matriz teórico-conceitual presente nos *Cadernos Metrópole*, de outro, possibilitou constatar que, em alguns artigos, diferentes conceitos foram utilizados como sinônimos. Apesar dos conceitos considerados na presente análise terem como base as transformações pelas quais os espaços urbano/metropolitanos vêm passando nas últimas décadas, a construção de alguns parte de realidades específicas e concepções diversas sobre o processo de metropolização. Alguns autores consideram mais relevante a tecnologia, outros a concentração do terciário moderno, outros ainda a materialização desses espaços metropolitanos. Considerar como equivalentes conceitos que têm na origem uma concepção distinta pode se configurar como um problema para o avanço da compreensão dos espaços metropolitanos.

É o que se observa a seguir, quando foram tomados, como similares, conceitos distintos.

No contexto da globalização da economia e do impacto das tecnologias, em especial das telecomunicações e da informática,

a cidade de São Paulo tem sido considerada como uma das *ciudades mundiais* e vem apresentando processos comuns a essas *megalópoles* [...]. Como nas demais *ciudades globais*, muitos estudos têm enfatizado a dualização social em São Paulo. (Véras, 1999, p. 74; grifos nossos)

São Paulo hoje está sendo considerada uma das *ciudades mundiais* do planeta [...]. Ao debater algumas das diferentes faces e enigmas dessa *cidade mundial*, em especial no que se refere à sua dinâmica intraurbana, a seus territórios, à segregação social, empreende-se também breve discussão sobre os impactos da globalização sobre as cidades e a adequação do conceito de *cidade global* e seus indicadores. (Bógus e Veras, 2000, p. 90; grifos nossos)

Esses polos urbanos direcionais, as chamadas *ciudades mundiais* ou *ciudades-regiões globais*, com suas complexas redes de empresas [...]. (Gaspar, 2005, p. 33; grifos nossos)

Como pode ser observado pelos fragmentos apresentados, o conceito de cidade mundial é concebido como equivalente a outros com significações distintas, nas proposições originais de seus autores. Assim, por mais que o conceito de cidade global tenha sua gênese naquele de cidade mundial, contém alguns elementos explicativos que o tornam diferente, portanto, um novo conceito. Isso também é válido para cidade-região global, que compartilha algumas hipóteses da cidade-global, mas se distingue de outras.

Além do uso de tais conceitos como equivalentes, a análise também revelou que, em alguns casos, para análises específicas

sobre a realidade brasileira, não houve a distinção entre metrópole e região metropolitana, ou seja, entre a dinâmica espacial e o fato institucional. Ou ainda, o conceito de região metropolitana foi usado para definir as áreas e aglomerações metropolitanas.

[...] as grandes *metrópoles* brasileiras continuam se caracterizando não só por concentrarem a maior parte da riqueza nacional, como também por possuírem expressivos focos de pobreza e de exclusão social: encontram-se nas *regiões metropolitanas* 8% dos pobres e 90% dos domicílios localizados em favelas [...]. (Azevedo; Santos Júnior e Ribeiro, 2009, p. 350; grifos nossos)

Partindo do exposto, até o momento, parece clara a configuração de dois modelos do espaço capitalista. Um é decorrente do modo de produção industrial que levou à explosão urbana e à configuração do crescimento das *metrópoles e de suas regiões metropolitanas*. O outro, expressão espacial do capitalismo pós-industrial ou contemporâneo, é a extensão das *regiões metropolitanas*, que assumem novos contornos, devido às transformações econômicas e à nova configuração da indústria moderna, dando início às dinâmicas de dispersão urbana. (Eigenheer e Somekh, 2017, p. 780; grifos nossos)

[...] *regiões metropolitanas* [...] essas serem *aglomerados* com grande concentração econômica, social, política e cultural que, ao mesmo tempo, resultam em profundas desigualdades internas [...]. (Silveira e Muniz, 2014, pp. 260-270; grifos nossos)

Também merecem destaque casos, como o a seguir, que explicita o que está assumindo em relação a determinado conceito:

Considera-se região metropolitana o agrupamento de municípios limítrofes que assumam destacada expressão nacional, em razão da elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com algum grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica [...]. (Carmo e Falcowski, 2005, pp. 131-132, com base na Constituição Estadual de São Paulo)

Destaca-se que, no Brasil, nem todas as regiões metropolitanas são de fato metropolitanas ou têm todos os seus municípios integrantes com características que permitem defini-los como metropolitanos. Assim, de acordo com Firkowski (2013), foram identificados casos em que o principal centro urbano de algumas das regiões metropolitanas no Brasil era classificado, segundo o Regic, como centro local, portanto, com centralidade e influência que não ultrapassavam seus limites municipais. Isso porque, desde 1988, as regiões metropolitanas são definidas pelos estados e, até 2015, quando foi aprovado o Estatuto da Metrópole, não havia critérios objetivos para sua criação. Dessa forma, torna-se inadequado tomar a região metropolitana como equivalente à metrópole, ou seja, igualar o processo espacial com o fato institucional, mesmo no caso das áreas com urbanização mais consolidada.

Além disso, outro elemento a se considerar se refere ao uso, sem ressalvas, de conceitos que foram construídos para explicar realidades muito particulares. A seguir, nota-se que os autores discutem sobre as metrópoles brasileiras e, para isso, também utilizam as noções de megalópoles e metápolis e da própria metrópole, como sinônimos, evidenciado pelo uso do "ou" na formulação.

Nossas metrópoles, megalópoles ou metápoles não têm apresentado respostas às demandas por espaços que convidem ao encontro, devido à transformação dos espaços públicos em espaços de passagem. (Dias e Esteves Júnior, 2017, p. 638; grifos nossos)

Salienta-se que megalópole foi um conceito proposto por Jean Gottmann no início da década de 1960 para descrever o nordeste dos Estados Unidos que, naquele momento, apresentava uma grande extensão urbana conurbada, resultado do crescimento de várias cidades e do encontro de suas áreas urbanas. Tal situação seria propiciada pela concentração de população e atividades e existência de novos meios de transporte e comunicação. Além disso, para Gottmann, as megalópoles seriam um fenômeno característico de países desenvolvidos (cf. Moura, 2009). Já o conceito de metápolis (uma contração de metametrópole) foi desenvolvido por François Ascher, a partir da realidade francesa, e manifesta uma configuração espacial formada por espaços heterogêneos e não necessariamente contíguos, nos quais seus habitantes e atividades econômicas estão integrados ao funcionamento cotidiano de uma metrópole. Contribui, para isso, a emergência de um sistema urbano que funciona em rede, por isso, a importância do desenvolvimento e da existência das infraestruturas viárias e dos transportes rápidos (TGV – Trem de Grande Velocidade, por exemplo) (Ascher, 1995).

Além disso, diante da grande quantidade de conceitos construídos ao longo das últimas décadas, alguns autores têm manifestado preocupação em relação ao seu uso indiscriminado. Tal foi objeto de reflexão em alguns

artigos publicados nos *Cadernos Metr pole*, como o de Gaspar (2011), que argumenta que há, em alguns casos, abusos nos usos das terminologias de cidade-região, megalópole, megacidade, dentre outras. Arrais (2008) adverte sobre o uso de determinados conceitos em realidades e territórios diferentes para os quais foram originalmente pensados, e N n ez e Roze (2014) argumentam que a generaliza o e a reprodu o acrítica de conceitos (cidade global, cidade informacional, cidade dual, etc.) ignoram as particularidades socioterritoriais e tornam homog neos os processos sociais.

Em rela o às diferenças entre metrópole/metropoliza o e regiões metropolitanas no Brasil, do mesmo modo, alguns artigos publicados nos *Cadernos Metr pole*, em especial, os mais recentes, buscam discutir e evidenciar essa distin o. Tal é o caso dos textos de Clementino e Almeida (2015), Gomes et al. (2017), Santos (2017), Silva, Cunha e Ortega (2017) e Souza e Terra (2017), em que os autores diferenciam metrópole e o processo de metropoliza o da institucionaliza o de regiões metropolitanas no Brasil.¹⁴

Considera es finais

Finalizada esta análise, algumas observa es merecem destaque, a primeira, mais simples e operacional, diz respeito   rela o entre conteúdo e palavras-chave, há, em muitos casos, ausência de uma rela o direta entre a indica o de palavras-chave e o que foi efetivamente objeto de análise nos textos trabalhados. Isso pode ser importante, tendo em vista a crescente disponibiliza o de bases de dados

nas quais as palavras-chave, ao lado de resumos bem elaborados e precisos, representam um convite à leitura e ao aprofundamento dos textos, bem como se constituem em bases de pesquisa e consulta, como a ora realizada.

Para além dessa observa o, e priorizando o olhar sobre todo o processo, podemos concluir que a análise bibliométrica permite uma aproxima o geral acerca dos temas discutidos, porém, apenas sob a perspectiva quantitativa, o que não é suficiente, quando se deseja reconhecer a matriz teórico-conceitual que envolve determinado tema. Neste texto, não foi possível verificar a evolu o cronológica da produ o científica referente aos conceitos considerados.

Após o reconhecimento dos conceitos pela sua incidência, procedeu-se   análise conceitual, que permitiu identificar quais obras e autores que embasaram as discussões de determinados conceitos, em especial, para os de cidade global, cidade-região e cidade mundial. Para os demais conceitos, a discussão é mais pulverizada, embora, mesmo assim, possam se identificar alguns autores mais recorrentes.

Deve-se registrar, também, a amplia o de autores brasileiros nas discussões, principalmente nos últimos anos e, em especial, para o conceito de cidade-região e metrópole. Isso demonstra a importância das pesquisas desenvolvidas no Brasil sobre a temática.

A supremacia de certos conceitos em rela o a outros também merece um comentário. Pode-se concluir que a recorrência de incorpora o do conceito de "cidade-região" parece estar vinculada ao fato de o texto básico dessa discussão ter sido publicado no Brasil em 2001 pela Revista *Espaço e Debates*, fato,

por exemplo, que não se repetiu em relação ao conceito de metápolis, cuja publicação, no Brasil, nunca ocorreu, limitando o acesso e a ampliação da discussão sobre ele.

A análise apontou também para o fato de que, em alguns textos, diferentes conceitos foram tratados como sinônimos, assim como também não se colocou como vigorosa a distinção entre metrópole e região metropolitana, no caso brasileiro, igualmente, certos conceitos construídos para explicar realidades distintas da nossa foram aplicados sem ressalvas quanto ao seu poder de explicação.

Finalmente, observou-se, na maioria dos artigos, a inserção da metrópole como o

continente de processos diversos, como recorte espacial, mais do que como realidade complexa em si. Nesses textos, nos quais a preocupação não foi propriamente com a questão conceitual que envolve esse objeto, é que se observou a maioria dos casos de utilização de conceitos diversos como sinônimos.

O olhar sobre a natureza do que está sendo produzido no âmbito da revista *Cadernos Metrópole*, acerca da metrópole e da metropolização, pareceu-nos importante, por situar como temos nos posicionado diante dessa temática, em especial numa revista que carrega, como afirmado no início deste texto, a metrópole em seu próprio nome.

[I] <https://orcid.org/0000-0001-5840-2377>

Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências da Terra, Departamento de Geografia. Observatório das Metrôpoles, Núcleo Curitiba. Curitiba, PR/Brasil.
olgafirk@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-7182-191X>

Instituto Federal do Paraná. União da Vitória, PR/Brasil.
pbaliski@gmail.com

Notas

- (1) Conforme “Apresentação” do *Cadernos Metrópole* n. 1 (1999, p. 3).
- (2) Quantidade de números publicados até dezembro de 2017. Informações retiradas da página dos *Cadernos Metrópole* (<http://cadernosmetropole.net/>), em janeiro de 2018.
- (3) O sentido aqui atribuído à árvore conceitual se refere à tentativa de identificar a matriz, o tronco conceitual dos conceitos tratados nos textos, acolhendo desdobramentos, reinterpretações, etc.
- (4) Até o número 40.

- (5) Tendo em vista todas as palavras-chave indicadas e excetuando-se aquelas que se referem aos conceitos considerados, as que também se destacam em quantidade de citações são: urbanização, gentrificação e planejamento urbano, com respectivamente, 20, 20 e 15 ocorrências.
- (6) Diferentemente, nas palavras-chave, o conceito de metrópole aparece distribuído ao longo dos anos.
- (7) Essa situação demonstra como nem sempre a pesquisa por palavras-chave pode levar aos artigos que discutem um determinado tema.
- (8) O conceito de cidade-região global também foi ao encontro do referencial teórico indicado no Quadro 1, no entanto, como foi discutido apenas em um artigo, não há como afirmar que há uma convergência.
- (9) Castells (1989), Borja e Castells (1997), Friedman (1986), Friedman (1995).
- (10) Scott, Agnew, Soja e Storper (2001).
- (11) Com exceção do artigo de Pírez (2005) que trata do caso argentino e, portanto, possui outro significado.
- (12) Ribeiro, Silva e Rodrigues (2011); Castello Branco et al. (2013); Firkowski (2012)..
- (13) É importante destacar que as considerações realizadas estão baseadas unicamente na definição dada aos conceitos. Isso não significa que no restante da discussão realizada nos artigos não estejam presentes autores que tratem da realidade existente em países em desenvolvimento.
- (14) Constatou-se que uma referência comum para a distinção da dinâmica do fato institucional em dois dos textos foi o artigo de Olga Firkowski (2012). Nesse sentido, destaca-se a importância das reflexões realizadas a partir da realidade brasileira.

Referências

- ARRAIS, T. A. (2008). A cidade e a região/a cidade-região: reconhecer processos, construir políticas. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 20, pp. 81-91. Disponível em: http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/135/original/cm20_135.pdf?1474650648. Acesso em: jul 2012.
- ASCHER, F. (1995). *Metápolis ou l'avenir des villes*. Paris, Odile Jacobs.
- _____. (1998). *Metápolis: acerca do futuro da cidade*. Oeiras, Celta.
- _____. (2001). "Metropolização e transformação dos centros das cidades". In: ALMEIDA, M. A. R. *Os centros das metrópoles: reflexos e propostas para a cidade democrática do século XXI*. São Paulo, Editora Terceiro Nome/Viva o Centro/Imprensa Oficial do Estado.
- AZEVEDO, S. de; SANTOS JUNIOR, O. A. dos e RIBEIRO, L. C. de Q. (2009). Metrópoles, cultura política e cidadania no Brasil. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 347-366. Disponível em: http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/161/original/cm22_162.pdf?1474650649. Acesso em: jul 2012.

- BENKO, G. (2002). Mundialização da economia, metropolização do mundo. *Revista do Departamento de Geografia*, n. 15, pp. 45-54.
- BÓGUS, L. M. M. e VÉRAS, M. P. B. (2000). A reorganização metropolitana de São Paulo: espaços sociais no contexto da globalização. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 3, pp. 81-98. Disponível em: http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/010/original/cm3_10.pdf?1474650637. Acesso em: jul 2012.
- BORJA, J. e CASTELLS, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri, Taurus/Pensamiento.
- _____. (2004). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri, Taurus.
- BRASIL. Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.
- CARMO, S. de C. B. do (2004). *Câmara e Agenda 21 Regional para uma rede de cidades sustentáveis: A Região Metropolitana da Baixada Santista*. Dissertação de Mestrado. São Carlos, Universidade Federal de São Carlos.
- CARMO, S. de C. e FALCOSKI, L. A. N. (2005). Um olhar sobre o planejamento e gestão metropolitanos. A Região Metropolitana da Baixada Santista. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 14, pp. 127-147. Disponível em: <http://cadernosmetropole.net/system/edicoes/arquivos/000/000/016/original/cm14.pdf?1474650643>. Acesso em: nov 2011.
- CASTELLO BRANCO, M. et al. (2013). *Rediscutindo a delimitação das regiões metropolitanas no Brasil: um exercício a partir dos critérios da década de setenta*. Rio de Janeiro, Ipea.
- CASTELLS, M. (1989). *The informational city. Information technology, economic, restructuring and urban-regional process*. Oxford, Basil Blackwell.
- CLEMENTINO, M. do L. M. e ALMEIDA, L. de S. B. (2015). Construção técnico-política de governança metropolitana. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 201-224. Disponível em: http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/316/original/cm33_317.pdf?1474650662. Acesso em: dez 2017.
- COSTA, M. e TSUKUMO, I. (2013). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília, Ipea.
- DAVIET, S. (2005). Trente ans de géographie industrielle dans les Annales de géographie (1970-1999). *Annales de Géographie*. Paris, Armand Colin, année 114^e, n. 641, pp. 73-92.
- DE AMBROSIS, C. (2001). *Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microregiões*. Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Estatuto da Cidade. CD-ROM.
- DIAS, M. S. e ESTEVES JÚNIOR, M. (2017). O espaço público e o lúdico como estratégias de planejamento urbano humano em: Copenhague, Barcelona, Medellín e Curitiba. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 635-663. Disponível em: <http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/397/original/3912.pdf?1502208111>. Acesso em: jan 2018.
- DUREAU, F.; DUPONT, V.; LELIÈVRE, É.; LÉVY, J.-P. e LULLE, T. (orgs.). (2000). *Métropoles en mouvement: une comparaison internationale*. Paris, IRD/Anthropos.
- DUREAU, F. e LÉVY, J.-P. (2007). *Morphologie urbaine et environnement: un état des lieux. Laboratoire techniques, territoires et sociétés*. Paris, LATTs, 20 jun. 19 p. Disponível em: <http://latts.cnrs.fr/site/p_latts.php?Id=1642>. Acesso em: 24 abr 2008.

- EIGENHEER, D. M. e SOMEKH, N. (2017). Formas avançadas de dispersão urbana no vetor noroeste paulista: eixo São Paulo-Campinas. *Cadernos Metr pole*. São Paulo, v. 19, n. 40, pp. 777-797. Disponível em: <http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/402/original/4004.pdf?1513011907>. Acesso em: jan 2018.
- EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S. A. (2018). *Macrometrópole Paulista*. Disponível em: <https://www.emplasa.sp.gov.br/MMP>. Acesso em: maio 2018.
- FANELLI, A. F. D. M. e SANTOS JUNIOR, W. R. dos (2013). O Aglomerado Urbano de Jundiaí (SP) e os desafios para a mobilidade metropolitana paulista. *Cadernos Metr pole*. São Paulo, v. 15, n. 30, pp. 461-487. Disponível em: http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/270/original/cm30_271.pdf?1474650658. Acesso em jan 2018.
- FIRKOWSKI, O. L. C. F. (2012). Porque as regiões metropolitanas no Brasil são regiões, mas não são metropolitanas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, v. 122, pp. 19-38.
- _____. (2013). “Metr poles e regiões metropolitanas no Brasil: concilia o ou divórcio?”. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. e FRANÇA, K. C. B. de (eds.). *Território metropolitano, políticas municipais: por solu es conjuntas de problemas urbanos no  mbito metropolitano*. Brasília, Ipea, pp. 21-51.
- FREITAS, R. (2009). Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual. *Humanae*, v. 1, pp. 44-53.
- FRIEDMAN, J. (1986). The world city hypothesis. *Development and Change*, v. 17, n. 1, pp. 69-84.
- _____. (1995). “Where we stand: a decade of world city research”. In: KNOX, P.; SCOTT, A. J.; AGNEW, J.; SOJA, E. W. e STORPER, M. (2001). Cidades-regiões globais. *Espaço e Debates*, n. 41, pp. 11-25.
- FREY, W. H. e SPEARE JR., A. (1995). “Metropolitan areas as functional communities”. In: DAHMAN, D. C. e FITZSIMMONS, J. D. (eds.). *Metropolitan and nonmetropolitan areas: new approaches to geographical definition on*. Washington, Population Division/US Bureau of the Census, pp. 139-190 (Working paper, 12).
- GASPAR, R. C. (2005). Espaço metropolitano, política e economia global. *Cadernos Metr pole*. São Paulo, n. 14, pp. 31-49. Disponível em: http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/072/original/cm14_72.pdf?1474650643. Acesso em: nov 2011.
- _____. (2011). A economia política da urbaniza o contemporânea. *Cadernos Metr pole*. São Paulo, v. 13, n. 25, pp. 235-256. Disponível em: http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/209/original/cm25_210.pdf?1474650653. Acesso em: jul 2012.
- GEDDES, P. (1915). *Cities in evolution: an introduction to the town planning movement and the study of civics*. London, Willians & Norgate.
- GOMES, T. do V.; CARDOSO, A. C. D.; COELHO, H. S. e OLIVEIRA, K. D. (2017). Santarém (PA): um caso de espaço metropolitano sob múltiplas determina es. *Cadernos Metr pole*. São Paulo, v. 19, n. 40, pp. 891-918. Disponível em: <http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/407/original/4009.pdf?1513013701>. Acesso em: jan 2018.
- INDOVINA, F. (2004). “La ciudad difusa”. In: *Lo urbano: en 20 autores contemporâneos*. Barcelona,  ngel Martin Ramos.
- LACOUR, C. e PUISSANT, S. (coords.) (1999). *La m tropolisation – croissance, diversit , fractures*. Paris, Anthropos.

- LANG, R. E. e DHAVALÉ, D. (2005). Beyond megalopolis: exploring America's New "Megapolitan". *Geography*, pp. 1-33. Disponível em: https://digitalscholarship.unlv.edu/brookings_pubs/38/. Acesso em: nov 2017.
- LANG, R. e KNOX, P. K. (2009). The New Metropolis: Rethinking Megalopolis. *Regional Studies*, v. 43, pp. 789-802.
- LEFEBVRE, H. (1969). *O direito à cidade*. São Paulo, Documentos.
- _____. (1976). *Espacio y Política*. Provenza, Barcelona, Edições Península.
- LEITE FILHO, G. A. e SIQUEIRA, R. L. (2007). Revista Contabilidade & Finanças USP: uma análise bibliométrica de 1999 a 2006. *RIC: Revista de Informação Contábil*, v. 1, n. 2, pp. 102-119. Disponível em: <http://www.ufpe.br/ricontabeis/index.php/contabeis/article/viewFile/81/68>. Acesso em: jan 2013.
- LENCIONI, S. (2003). A emergência de um novo fato urbano de caráter metropolitano em São Paulo. A particularidade de seu conteúdo sócio-espacial, seus limites regionais e sua interpretação teórica. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais...*
- _____. (2006a). "Reconhecendo metrópoles: território e sociedade". In: SILVA, C. A.; FREIRE, D. G. e OLIVEIRA, F. J. G. (orgs.). *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro, DP&A/Faperj.
- _____. (2006b). "Da cidade e sua região à cidade-região". In: LIMA, L. C.; ELIAS, D. e SILVA, J. B. da (orgs.). *Panorama da Geografia Brasileira I*. São Paulo, Annablume.
- LEROY, S. (2000). Sémanthiques de la métropolisation. *L'espace géographique*. Montpellier, Éditions Belin, v. 29, n. 1, pp. 78-89.
- MAGALHÃES, F. (2008). *Transformações socioespaciais na cidade-região em formação: a economia geopolítica do novo arranjo espacial metropolitano*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- MATOS, R. (2005). Periferias de grandes cidades e movimentos populacionais. *Cadernos Metrôpole*, n. 13, pp. 71-105.
- MENDOZA, F. R. (2016). La gentrificación en los estudios urbanos: una exploración sobre la producción académica de las ciudades. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 18, n. 37, pp. 697-719. Disponível em: <http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/361/original/3704.pdf?1478547563>. Acesso em: dez 2017.
- MOREIRA, A. M. L. (1989). *Regiões Metropolitanas na Constituição Estadual*. Adaptação do documento "O Município e a Questão Urbana. Sugestões para a Constituição do Estado de São Paulo". São Paulo, Fundação Prefeito Faria Lima.
- MOURA, R. (2008). Arranjos urbano-regionais: uma categoria complexa na metropolização brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 10, n. 2, pp. 29-49.
- _____. (2009). *Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba*. Tese de Doutorado. Paraná, Universidade Federal do Paraná.
- MOURA, R.; LIBARDI, D. e BARION, M. I. (2006). Institucionalização de Regiões Metropolitanas: qual o sentido? *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 111, pp. 129-143.

- NÚÑEZ, A. e ROZE, J. (2014). Las palabras y las cosas en ciudad latinoamericana. Obstáculos epistemológicos en políticas urbanas argentinas. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 16, n. 31, pp. 61-88. Disponível em: http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/282/original/cm31_283.pdf?1474650659. Acesso em: dez 2017.
- PÍREZ, P. (2005). Expansión territorial, privatización y fragmentación en la configuración metropolitana de Buenos Aires. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 13, pp. 11-46. Disponível em: http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/063/original/cm13_63.pdf?1474650642. Acesso em: nov 2011.
- PRADILLA COBOS, E. (2009). *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco/Miguel Ángel Porrúa.
- PRITCHARD, A. (1969). Statistical bibliography or bibliometrics? *Journal of Documentation*, v. 25, n. 4, pp. 348-349.
- RIBEIRO, L. C. de Q. e BÓGUS, L. M. M. (1999). Apresentação. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n. 1, pp. 3-6. Disponível em: <http://cadernosmetropole.net/system/edicoes/arquivos/000/000/002/original/cm1.pdf?1474650637>. Acesso em: jul 2011.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (org.) (2000). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro, Revan-Fase.
- _____ (coord.) (2004a). *Relatório da Atividade 1a: Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles/FASE/Ipardes (Projeto Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil).
- RIBEIRO, L. C. Q.; SILVA, E. T. e RODRIGUES, J. M. (2011). Metrópoles brasileiras: diversificação, concentração e dispersão. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 120, pp. 171-201.
- RIBEIRO, L. C. Q. et al. (2012). *Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles/UFRJ.
- SANTOS, M. (1990). *Metrópole corporativa fragmentada. O caso de São Paulo*. São Paulo, Nobel.
- SANTOS, T. V. dos (2017). Metropolização e diferenciações regionais: estruturas intraurbanas e dinâmicas metropolitanas em Belém e Manaus. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 19, n. 40, pp. 865-890. Disponível em: <http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/406/original/4008.pdf?1513012657>. Acesso em: jan 2018.
- SASSEN, S. (2007). El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza. *EURE*. Santiago, v. 33, n. 100, pp. 9-34. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/eure/v33n100/art02.pdf>. Acesso em: mar 2012.
- SCHOUMAKER, J. M. (1998). "Metropolização – um dado novo?". In: BARATA-SALGUEIRO, P. (coord.). *Globalização e reestruturação urbana*. Lisboa, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa.
- SCOTT, A.; AGNEW, J.; SOJA, E. e STORPER, M. (2001). Cidades-regiões globais. *Espaço e Debates: Aliança e competição entre cidades*. São Paulo, n. 41, pp. 11-25.
- SILVA, M. R. (2004). *Análise bibliométrica da produção científica docente do Programa de Pós-Graduação em Educação Especial / UFSCar: 1998-2003*. Dissertação de Mestrado. São Carlos, Universidade Federal de São Carlos.

- SILVA, K. A. A. da; CUNHA, J. M. P. da e ORTEGA, G. M. (2017). Um olhar demográfico sobre a constituição da macrometrópole paulista: fluxos populacionais, integração e complementaridade. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 19, n. 40, pp. 721-748. Disponível em: <http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/400/original/4002.pdf?1513011474>. Acesso em: jan 2018.
- SILVEIRA, L. S. e MUNIZ, J. O. (2014). Variações intra e intermetropolitanas da desigualdade de renda racial. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 16, n. 31, pp. 263-287. Disponível em: http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/292/original/cm31_293.pdf?1474650659. Acesso em: fev 2016.
- SOJA, E. (2000). *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Oxford, Blackwell Publishing.
- _____. (2013). Para além de postmetropolis. *Revista UFMG*. Belo Horizonte, v. 20, n. 1, pp. 136-167.
- SOUZA, J. de e TERRA, D. C. T. (2017). Rio de Janeiro: rumo a uma nova região metropolitana? *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 19, n. 40, pp. 817-840. Disponível em: <http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/404/original/4006.pdf?1513012357>. Acesso em: jan 2018.
- TAYLOR, P. (1995). *World cities in a world-system*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ULTRAMARI, C.; FIRMINO, R. J. e SILVA, S. F. P. (2011). Uma abordagem bibliométrica do estudo do Planejamento Urbano no Brasil nas décadas de 1990 e 2000. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR. *Anais*. Rio de Janeiro/RJ.
- VELTZ, P. (1996). *Mondialization. Villes et territoires. L'économie de d'archipel*. Paris, Presses Universitaires de France.
- VÉRAS, M. P. B. (1999). Territorialidade e cidadania em tempos globais: imigrantes em São Paulo. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 2, pp. 73-119. Disponível em: http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/006/original/cm2_6.pdf?1474650637. Acesso em: out 2011.
- VILLAÇA, F. (1998). *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel; Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo.

Texto recebido em 12/jun/2018
Texto aprovado em 21/set/2018

Cambios neoliberales, contradicciones y futuro incierto de las metrópolis latinoamericanas

Neo-liberal changes, contradictions and uncertain future of the Latin American metropolis

Emilio Pradilla Cobos [1]

Resumen

El neoliberalismo, un crecimiento económico cíclico y lento, su inserción subordinada en la acumulación capitalista mundial y la crisis social simultánea y prolongada, cambiaron las estructuras socio-económicas y territoriales latinoamericanas. En este contexto, sus metrópolis sufren grandes mutaciones impulsadas por el capital inmobiliario-financiero dominante y crecen los conflictos territoriales. Los gobiernos nacionales y locales abandonaron su función interventora y reguladora, adoptando la facilitadora de la acción del capital privado; aquellos del "giro a la izquierda" siguieron similar rumbo, sin lograr los cambios esperados, causando la desilusión popular, que, sumada a la ofensiva del capital y la derecha, están produciendo su caída o desgaste. Una parte importante de la investigación urbana en la región, dependiente de teorías importadas, no aporta explicaciones acertadas ni políticas alternativas eficaces. Debemos seguir generando teorías adecuadas a nuestras formaciones sociales particulares, que respondan al incierto futuro urbano causado por la acumulación salvaje de capital.

Palabras clave: neoliberalismo; contradicciones territoriales; particularidades regionales; proyecto de ciudad; América Latina.

Abstract

In Latin America, neoliberalism, a cyclical economic growth, the region's insertion in the world's capitalist accumulation and the simultaneous social crisis have changed its socio-economic structures. Its metropolises experience mutations driven by the dominant financial-real estate capital and territorial conflicts grow. Governments have abandoned their intervening and regulatory function, adopting the facilitator of private capital; those of the "turn to the left" have followed a similar course, without achieving the expected changes and causing popular disillusionment. This, together with the capital's and the Right's offensive, has caused the governments' erosion. Urban research, dependent on imported theories, does not provide accurate explanations or effective alternative policies. We must generate theories appropriate to our particular social formations that respond to the uncertain urban future caused by the wild accumulation of capital.

Keywords: neoliberalism; territorial contradictions; regional particularities; city project; Latin America.



Las ciudades latinoamericanas han cambiado sustantivamente su estructura y funcionamiento a lo largo de los años transcurridos desde que la industrialización tardía y su correlato la urbanización acelerada iniciada en la década de los cuarenta del siglo XX, impulsaron la transformación de un subcontinente mayoritariamente rural hacia otro dominado por lo urbano. Estos procesos reales y los conflictos sociales que trajeron consigo, empujaron en los años sesenta a la formación de núcleos, entonces muy reducidos, de académicos y funcionarios dedicados a su análisis y prospección.

En las últimas dos décadas del siglo XX, las crisis económicas recurrentes y el abandono del *patrón intervencionista de acumulación de capital* imperante desde la 2ª Guerra Mundial, y su sustitución abrupta por el *neoliberal*, en medio de una nueva fase de la mundialización capitalista (Pradilla, 2009, cap. VIII), trajeron consigo otra oleada de cambios urbanos profundos, que aún continúan, y han hecho transitar a las ciudades latinoamericanas hacia las formas metropolitanas y a la constitución de extensas ciudades-región (Pradilla y Márquez, 2007), agudizado sus contradicciones y conflictos.

En esta nueva fase, hemos visto multiplicarse el número de investigador@s e investigaciones en muy diversos campos formales del conocimiento, que se han dedicado al análisis de los cambiantes procesos urbanos y sus conflictos. Las universidades de la región han abierto numerosos programas de licenciatura y, sobre todo, posgrado, orientados a la formación de profesionistas e investigador@s consagrados a las prácticas relacionadas con la producción del territorio, en

particular el urbano, y la investigación científica de sus procesos. Ha surgido un gran número de grupos y centros de investigación, de redes nacionales, regionales y transnacionales de investigador@s agrupados temáticamente, se han multiplicado los congresos y seminarios dedicados a muy diferentes temáticas territoriales y metropolitanas, y aparecen por todas partes revistas urbanas que ofrecen a los investigado@es la publicación de sus artículos, debidamente evaluados por pares internacionales.

En los países socio-económicamente dominantes, con mucho mejores condiciones económicas, sociales e institucionales para el trabajo académico que en los latinoamericanos, han florecido muy diversas propuestas teórico-metodológicas sobre los aspectos territoriales, que nuestros investigador@s leen ávida y presurosamente y un número importante de ellos utilizan profusamente en sus trabajos, mientras que pequeños pero significativos núcleos de investigadores críticos, trabajan en la comprensión de las particularidades de nuestros procesos territoriales urbanos, y en la formulación de teorías y métodos que expresen estas diferencias y propongan opciones propias para entender lo diverso en nuestras formaciones económico-sociales.

Es evidente que nos encontramos en medio de una vorágine de viejos y nuevos hechos urbanos, metropolitanos en particular, cuyas tendencias futuras no hemos logrado elucidar, cuyos necesarios cambios no acabamos de construir, pero que, por su incertidumbre y conflictividad social, exigen nuestra atención. A esto dedicamos este ensayo, que no pretende ser la lectura de una bola de cristal, sino una reflexión personal

sobre el presente y los rumbos posibles para el futuro de las metrópolis latinoamericanas. Con este fin, nos apoyamos selectivamente en el trabajo pasado de investigación propio y de otros investigadores reconocidos de la región, y formulamos algunas hipótesis sobre lo vivido y lo que debemos desarrollar en el futuro, a manera de propuestas de trabajo a debate, en el sentido de los objetivos planteados para este número de la revista, conmemorativo de los 20 años de existencia del *Observatório das Metrópoles*.

Más de tres décadas de cambios neoliberales

Después de la crisis de 1982, los países latinoamericanos iniciaron, desigualmente en el tiempo y la intensidad del proceso, el tránsito desde el *patrón de acumulación de capital con intervención estatal*, vigente desde la 2ª Guerra Mundial y que había servido a la tardía industrialización sustitutiva de importaciones, al *neoliberal* como nueva variante del patrón liberal clásico en la época de los grandes monopolios trasnacionales, promovido o impuesto por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y las dependencias del gobierno estadounidense, encabezado por Ronald Reagan (1981-1989), y sus sucesores.

Este tránsito implicó la aplicación de un conjunto de políticas, conocido como el *Consenso de Washington*, que cambiaron la arquitectura y el funcionamiento de la acumulación de capital en las formaciones económico-sociales de América Latina, e incluyó: la lucha contra el déficit público por la vía de la

reducción del gasto estatal, sobre todo el social; la reforma fiscal para reducir la progresividad impositiva y la tasa aplicada al ingreso de las empresas capitalistas y sus perceptores; la desregulación de la vida económica y social para avanzar en la liberalización de la acción del capital privado; la privatización de la mayor parte de las empresas públicas construidas en el pasado con fondos aportados por los contribuyentes, y otros bienes comunes, en los diferentes ámbitos de la acción estatal; la liberalización del comercio y de los flujos y mercados de capitales a escala internacional; la minimización o eliminación de las condiciones aplicadas a la entrada de la inversión extranjera directa a los países y a las empresas localizadas en el territorio nacional; la reducción sostenida del salario directo, indirecto y diferido real de los trabajadores activos; las reformas laborales regresivas, incluyendo el debilitamiento de los sindicatos, la reducción de las prestaciones sociales y la desregulación y flexibilización de los mercados y contratos laborales internos; entre otras medidas (Offe, [1988] 1991, pp. 135 y ss.; Guillen, 1997, pp. 99-133; Pradilla, 2009, cap. II).

Aunque la reforma neoliberal inició llevada de la mano por las dictaduras militares o civiles que dominaban en el subcontinente en las décadas de los setenta y ochenta, continuó con los gobiernos democráticos liberales instaurados luego de intensas luchas de los ciudadanos que llevaron a la burguesía a abandonar los modelos autoritarios abiertamente represivos. Este proceso continúa hoy día, ya sea en oleadas de reformas sucesivas que dan continuidad y profundizan a las iniciales,¹ bajo el impulso de los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional

(FMI), Banco Mundial (BIRF), Organización Mundial de Comercio (OMC), Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) basadas en, etc.), o en la reinstalación plena del neoliberalismo, contenido o mitigado por algunos gobiernos del “giro a la izquierda”, cuando estos pierden las elecciones o son depuestos por golpes parlamentarios o judiciales como en Argentina, Brasil y Ecuador recientemente.

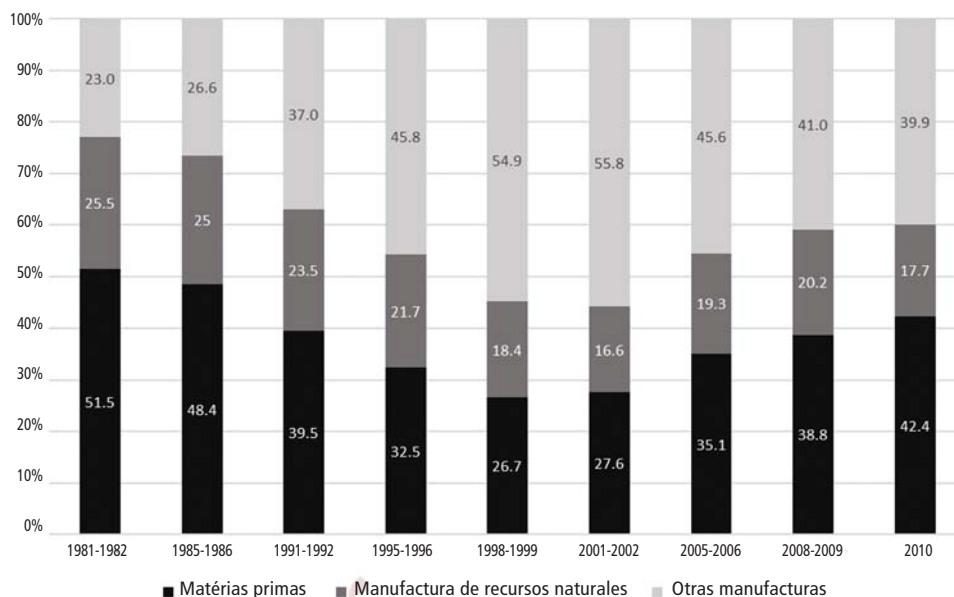
Casi cuatro décadas después del inicio del cambio neoliberal, que prometió un continente integrado por el libre comercio, una economía sin crisis, un desarrollo socio-económico sostenido, el mejoramiento de las condiciones de vida, la eliminación de la pobreza y el ascenso al primer mundo de nuestros países, el balance aparece como poco halagador. Como ha ocurrido a lo largo de toda la historia del capitalismo, la economía latinoamericana ha avanzado entre ciclos de expansión y de recesión (crisis) o desaceleración aguda en 1982-1983, 1989-1990, 1995, 1999, 2001-2002, 2009 y 2015-2018, vaivenes agudos que no ocurrieron entre 1950 y 1980, cuando operaba el intervencionismo estatal a la manera keynesiana. Si entre 1950 y 1980, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) regional había sido, en promedio anual, superior al 6%, entre ese año y 2016 ha sido notoriamente inferior al 3%. Estas cifras invalidan la tesis neoliberal del crecimiento sostenido y sin crisis (Pradilla, 2009, pp. 312 y ss.; Cepalstat, 2017).

Uno de los factores de este débil crecimiento económico ha sido la desindustrialización relativa prematura que, según Salama (2012), ha ocurrido en los países latinoamericanos, en particular en los más

industrializados (Argentina, Brasil, México), durante el período neoliberal, que ha llevado a la pérdida del sector más dinámico de la economía, que más y mejor empleo genera,² con mayor productividad laboral, y que produce bienes exportables actuando en sentido positivo en la balanza comercial y de pagos del país. La desindustrialización ha acentuado la *terciarización* de la economía, en particular la urbana, con la característica específicamente latinoamericana del predominio en ella del empleo de subsistencia o precario conocido como *informal* (Márquez y Pradilla, 2008; Castillo y Pradilla, 2015). Como veremos luego, la desindustrialización y la terciarización han ocurrido sobre todo en las grandes metrópolis del subcontinente, en particular en las más industrializadas, donde se concentró la industria en el período de la posguerra.

En los años transcurridos del siglo XXI, la desindustrialización ha estado dialécticamente articulada a la *reprimarización* de las economías latinoamericanas, la cual, en la búsqueda de divisas abundantes y de fácil obtención derivadas del incremento de la demanda internacional y los precios altos de las materias primas agropecuarias y minerales, ha significado el retorno a su extracción, producción y exportación masiva. Entre 1981-1982, el porcentaje de exportaciones de productos primarios sobre el total de las efectuadas por América Latina y el Caribe fue de 51,5%, descendió en 1998-1999 a 26,75%, para elevarse nuevamente a 42,4% en 2010 (Herreros y Durán, 2011, ver Gráfico 1), a lo cual habría que añadir las exportaciones de manufacturas de recursos naturales que fueron respectivamente de 25,5%, 18,4% y 17,7%. La investigación y el debate sobre el

Gráfico 1 – América Latina y el Caribe: distribución de las exportaciones totales según intensidad tecnológica, 1981-2010 (En porcentajes del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, a partir de información oficial de los países. Base de datos de Naciones Unidas-COMTRADE. Tomado de Herreros y Duran, 2011.

tema y los impactos sobre la economía de la llamada "enfermedad holandesa", siguen aún, incluyendo autores que mantienen dudas sobre su existencia o importancia sobre todo en los grandes países como Brasil (Orozco, 2016).

Este *boom* ha empujado hacia el *extractivismo* generalizado de recursos naturales renovables y sobre todo no renovables, realizado fundamentalmente por empresas transnacionales, regresando la historia hacia finales del siglo XIX, época de enclaves imperialistas, mineros y agrícolas, y gobiernos oligárquicos (Manrique, 2006, caps. XI y XII), pues sus características son

inequívocamente regresivas con respecto a la industria manufacturera: tiene escasos vínculos con el resto de la economía, es poco generador de valor agregado, no diversifica la producción, crea empleos poco estables y temporales, los remunera con salarios más bajos que la media nacional, destruye la naturaleza con prácticas como la minería a cielo abierto y el "fracking", agota rápidamente los recursos naturales sobre todo los no renovables incluyendo el agua, se le asocia con el despojo de bienes como la tierra, los bosques y el agua a las comunidades indígenas y campesinas y modifica profundamente sus territorios

con grandes infraestructuras, y beneficia fundamentalmente al capital financiero y no a las fracciones productivas locales (Agencia de noticias *U. N.*, 2014).

La escasa generación de empleo, una característica histórica del capitalismo latinoamericano que se ha acentuado con el acelerado cambio tecnológico en los procesos de producción, intercambio de bienes y servicios y la administración pública, arroja a masas crecientes de la población económicamente activa hacia la *superpoblación relativa* y el *ejército industrial de reserva* (EIR) que debe sobrevivir mediante actividades de subsistencia conocidas ideológicamente como "informales" (Castillo y Pradilla, 2015). Actualmente, un 46,6% de la Población Económicamente Activa (PEA) latinoamericana y caribeña labora en actividades "informales", oscilando entre 30,7% en Costa Rica y 73,6% en Guatemala. Entre los países más "desarrollados", en Brasil el 36,5%, en Argentina el 46,8%, y en México el 53,8% de la PEA nacional está en esta situación (Casabon, 2017).

El desempleo estructural, la gran masa de superpoblación relativa y EIR, sus pésimas condiciones laborales y de ingresos de subsistencia y la ausencia de seguridad social y otras prestaciones sociales, así como los bajísimos salarios que recibe el conjunto de los trabajadores asalariados de la región, sustancialmente reducidos en sus formas directa e indirecta y diferida, como política explícita durante el período neoliberal, han hecho que las multimillonarias sumas presupuestales gastadas por los gobiernos en programas asistencialistas, a la manera de los recomendados por el Banco Mundial, hayan sido ineficaces para reducir durablemente la

pobreza moderada y la extrema: después de una disminución significativa entre 2002 y 2014, desde entonces han vuelto a aumentar en porcentaje y en cifras absolutas para ubicarse en 2017 en 30,7% y 10,2%, y 187 y 67 millones de personas (Cepal, 2018, p. 88).

En la región seguimos enfrentando una crisis social de grandes proporciones, que parece contradictoria con la tasa de crecimiento del PIB, que aunque baja (2,73 % anual promedio entre 1990 y 2016), es positiva y muestra que el proceso de acumulación de capital continúa (Cepalstat, 2018); lo que queda claro es que el neoliberalismo ha incumplido sus promesas a la población, aunque no a los perceptores de ganancias, en especial a los empresarios transnacionales, ya que la desigualdad multiforme es el signo de la época y la región, y es reconocida reiteradamente por la ONU-Cepal a pesar de ser una entidad gubernamental: desigualdad del desarrollo económico nacional, regional y urbano; profunda desigualdad en la distribución del patrimonio y el ingreso entre sectores sociales; desigualdad en el acceso a la vivienda y los servicios públicos; desigualdad y segregación en la apropiación de los territorios urbanos, etcétera (Jordán, Riffo y Prieto (coords.), 2017; Montero y García (eds.), 2017).

Las contradicciones de las metrópolis latinoamericanas de hoy

En anteriores trabajos hemos presentado las características fundamentales de las metrópolis latinoamericanas de hoy, resultantes de

los procesos territoriales producidos por el despliegue histórico del capitalismo y por su acentuación en el patrón neoliberal de acumulación de capital vigente desde los años ochenta y la etapa de mundialización a la que ha dado lugar (Pradilla, 2009, cap. VII; Pradilla, 2014). Resumiremos estas características poniendo énfasis en la desigualdad y la combinación de formas económicas, sociales y físicas que constituyen su totalidad, y las contradicciones de naturaleza territorial que enfrentan a los actores metropolitanos.

América Latina se acerca cada vez más a la urbanización generalizada y casi total, aunque aún se mantienen grandes diferencias entre países y regiones (Pradilla y Márquez, 2007, cuadro 9, p. 258; Jordán, Riffo y Prieto (coords.), 2017; cap. I, 19 a 38, y cap. III, cuadro III.I, p. 78; Montero y García (eds.), 2017, p. 11), como efecto, fundamentalmente, del crecimiento demográfico natural -a la baja- de las grandes ciudades, y de la continuidad de la migración campo-ciudad, que se mantiene desde 1950 hasta ahora debido a la mayor tasa de crecimiento de la población rural que la urbana lo cual se expresa en una masa disponible para migrar empujada por las condiciones de atraso y pobreza del campesinado imperantes aún en el campo latinoamericano (Pradilla, 2009, cap. VI; Jordán, Riffo y Prieto (coords.), 2017, cap. III, 76-78), las cuales se trasladan del ámbito rural al urbano, donde engrosan la masa de trabajadores "informales", de ocupantes irregulares de terrenos y autoconstructores de vivienda o de inquilinos en la densificación de las viejas áreas populares.

Debido al crecimiento demográfico, se forman extensas ciudades-región, las grandes

metrópolis continúan su crecimiento, nuevas ciudades viven procesos de metropolización y pequeñas concentraciones se convierten en ciudades medias. El ritmo de urbanización rápida iniciado en los años treinta del siglo XX, se distingue significativamente del seguido por las ciudades europeas y estadounidenses en su fase de expansión durante el siglo XIX, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo (Pradilla, 2009, cap. I). A pesar de esta constatación, las organizaciones políticas y los gobiernos de turno, salvo contadas excepciones como a inicios del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil (Maricato, 2015), han otorgado poca o nula importancia a la cuestión urbana en sus políticas nacionales.

Las metrópolis, en particular las capitales nacionales donde se concentró la manufactura en el período de la industrialización sustitutiva de importaciones (1930-1970), son componentes de gran importancia cuantitativa y cualitativa en la desigualdad regional del desarrollo que caracteriza a Latinoamérica y el Caribe hoy (Jordán, Riffo y Prieto (coords.), 2017, mapa II.1, p. 42). Ello ocurre a pesar de la situación regresiva que enfrentan las economías metropolitanas, las cuales han cambiado sustancialmente pues el rumbo que han tomado desde 1980, es el de la desindustrialización y la terciarización, que para diversos autores constituye el tránsito inevitable y positivo hacia una nueva etapa de desarrollo, la "revolución terciaria", pero que significa realmente la pérdida de dinamismo económico y de la mayor fuente de creación de empleo estable y adecuadamente remunerado con protección social, la causa de la caída de la productividad laboral media y un factor del surgimiento de un déficit de la

balanza comercial urbana (Márquez y Pradilla, 2008; Orozco, 2016). Ahí encontramos una de las causas de la “informalización” de las metrópolis, otra particularidad histórica de nuestra región.

La desindustrialización absoluta y/o relativa y la correlativa terciarización “informalizada” de las economías metropolitanas, han acentuado los procesos nacionales ya señalados anteriormente (Márquez y Pradilla, 2008; Montero y García (eds.), 2017, p. 39), y liberado grandes superficies de terrenos urbanos ocupados antes por la industria, y ahora por megaproyectos terciarios y de vivienda de lujo, que en el mismo proceso reconstruyen las áreas antes usadas por las viviendas precarias de sus trabajadores a los cuales desalojan mediante la vía del mercado u otras prácticas menos apacibles. El conflicto enfrenta crecientemente a los trabajadores desalojados y a otros sectores de vecinos de las áreas renovadas cuya habitabilidad es destruida, contra el capital inmobiliario-financiero y los gobiernos locales que realizan la “renovación urbana” o la facilitan (Pradilla, 2016).

Una parte significativa³ del crecimiento de las actividades terciarias urbanas, está representada por prácticas precarias de subsistencia (informales), en particular el comercio en la vía pública, el sexo servicio, los choferes y guardaespaldas, el servicio personal de transporte, los lustrabotas y la mendicidad, cuya presencia callejera es visible en mayor o menor medida según la ciudad, dando lugar a un circuito económico mercantil simple de abasto de subsistencia de los sectores populares. Una parte de ellos subsiste mediante la vende a bajo precio de

sus mercancías y servicios, y otra parte los adquiere para garantizar su reproducción con sus bajos ingresos y salarios. Múltiples contradicciones sociales urbanas se anudan en los ámbitos públicos de despliegue de las actividades de subsistencia, entre sus actores, los comerciantes y prestadores de servicios “formales”, los transeúntes, automovilistas y transportistas cuya movilidad se ve limitada, los usuarios de lo público para su recreación y los agentes de la gestión urbana (Márquez y Pradilla, 2017).

Otra parte creciente de la superpoblación relativa ha tomado el camino de la delincuencia individual, en pequeñas bandas o como sicarios de grandes organizaciones delictivas dedicadas al narcotráfico mayor e internacional, la venta de drogas al menudeo, el secuestro, la trata y venta de personas para el sexo servicio o el trabajo esclavo, el contrabando, el robo de vehículos, combustibles y a personas o domicilios, y otras formas de violencia que han convertido a muchas regiones y ciudades del continente en territorios inseguros y campos de batalla entre los agentes del orden, los ciudadanos y los actores de la violencia. Nuestras ciudades aparecen siempre ocupando los primeros lugares en los rankings de las más violentas del mundo (Valenzuela, 2016; Valenzuela (coord.), 2011). Aunque sus ingresos, por obvias razones, pueden ser cuantiosos, la vida de estos “trabajadores” está permanentemente en juego.

En las últimas décadas, hemos asistido en varias⁴ de las metrópolis latinoamericanas, a un cambio sustancial en la lógica de estructuración del sistema territorial de soportes materiales (Pradilla, 1984, cap. I): la formación de una trama de corredores urbanos terciarios, como

concentraciones lineales sobre los ejes de flujos materiales (personas, vehículos y mercancías), de centros comerciales, comercios y servicios individuales, oficinas corporativas, inmuebles mixtos, viviendas de lujo "autosuficientes"⁵ y otros nuevos soportes urbanos producidos por el gran capital inmobiliario-financiero transnacionalizado, que han desplazado las funciones de centralidad urbana que antes cumplía el viejo centro comercial y de negocios expandido, que en la actualidad no puede ya cumplirlas debido a la gran expansión periférica de la ciudad ocurrida durante los años de urbanización rápida y metropolización (para el caso de la ZMVM, ver Pradilla (coord.), 2016, cap. 6).

Ante la desindustrialización en curso en las metrópolis, la industria de la construcción ha tomado su lugar como sector productor de valor y plusvalía, como refugio de acumulación para los capitales sobreacumulados tanto en las economías locales, en los países petroleros gracias a los altos precios del crudo, como en los países hegemónicos del capitalismo y su flujo a través del libre mercado de capitales. El capital financiero, cuya paulatina penetración en las economías latinoamericanas se hizo notoria durante el siglo XIX, luego de las guerras de independencia, y continuó durante todo el XX, ha llegado a fundirse con el capital inmobiliario y dominarlo debido a las características estructurales de su proceso de producción e intercambio (Pradilla, 2013), y hoy decide qué, donde, cuando y para quién se produce o reproduce lo urbano. El interés común, colectivo, que debería regir los procesos urbanos dada su naturaleza, siempre en el discurso de los políticos de turno, ha sido sustituido por las "razones del mercado urbano" y su

actor dominante: el capital financiero y sus múltiples prácticas especulativas, sobre todo con la propiedad del suelo, y sus movimientos territoriales abruptos y desequilibrantes.

La población de bajos ingresos, despojada y expulsada de las áreas urbanas de más antigua producción por las acciones directas del capital inmobiliario-financiero, por el incremento de las rentas del suelo y los impuestos territoriales (Jaramillo, 2009), o por los mecanismos del mercado, para llevar a cabo los procesos de reconstrucción urbana mediante las nuevas formas arquitectónicas, sigue ocupando irregularmente terrenos periféricos o reservas naturales y autoconstruyendo sus viviendas, o densificando en extensión y/o altura, las áreas ocupadas hace décadas, sirviendo así al capital para mantener bajos los salarios.

En las metrópolis latinoamericanas, la modernidad formal y material de la arquitectura y el urbanismo "posmodernos", aplicada en las múltiples obras del gran capital inmobiliario-financiero nacional y transnacional, asumidas y festejadas como íconos de "desarrollo y competitividad urbana" por los gobernantes de turno, contrastan y se oponen abiertamente con las históricas y mayoritarias formas de subsistencia de los sectores populares, en continua interacción y conflicto que niegan toda posible explicación dualista del tipo castellsiano de "dos ciudades", y es mediatizado por el discurso gradualista de los gobiernos locales.

Los centros históricos de las metrópolis, sobre todo los de aquellas que datan del período colonial, poseedoras de una mayor riqueza de patrimonio arquitectónico, han sido "revitalizados" y "puestos en valor",

convertidos en ocasiones en verdaderos escenarios teatrales para el disfrute de los visitantes extranjeros y la acumulación de capital del sector turístico transnacional,⁶ que en muchos casos mantiene el manejo de los recursos monetarios por fuera de los circuitos locales. Estas acciones son planteadas como políticas públicas prioritarias por los organismos multinacionales y adoptadas por los gobiernos nacionales y locales como otra tabla de salvación de las economías metropolitanas ante la pérdida de dinamismo, pero solo dejan en manos de los sectores locales de pequeños y medianos emprendedores una muy limitada derrama de ingresos. Es recurrente que estas actividades sean centro del debate y, aún, del conflicto entre actores sociales debido a los impactos destructivos que tiene el turismo y las empresas que lo explotan, sobre el patrimonio arquitectónico y el ambiental urbano-regional, desde la etapa de construcción de sus soportes materiales.

El crecimiento demográfico de las metrópolis que continúa, aunque a menor ritmo que en el período de urbanización y metropolización aceleradas (1930-1980), su impacto sobre el incremento de la vivienda y los servicios públicos y privados que las acompañaron, y la relocalización periférica de diversas actividades urbanas como parte de su "modernización" reciente, se han combinado para mantener la expansión física metropolitana (Pradilla, 2015; Montero y García (eds.), 2017, p. 53). La dispersión periférica ha resultado de la acción combinada y desigual de: a) los actores de altos ingresos con sus fraccionamientos cerrados, campos de golf, unidades campestres, etcétera; b) los conjuntos de vivienda "de interés social",

construidos por el sector inmobiliario-financiero privado en función de la nueva política pública de vivienda, una de cuyas características es la localización en la periferia lejana para obtener terreno a bajo precio (Pradilla, 2015); c) los proyectos de vivienda promovidos directamente por las instituciones vivanderas del Estado; d) el habitat de subsistencia de los sectores urbanos más pobres en terrenos irregularmente ocupados y viviendas autoconstruidas y/o autogestionadas, que aún continúan produciéndose a pesar de las acciones represivas de los gobiernos locales; y e) la localización periférica o interurbana de unidades operativas del capital industrial, comercial o de servicios. En el caso del habitat popular, esto ocurre aunque los sectores de bajos ingresos hayan buscado resolver la necesidad de vivienda sin enfrentar la represión, sin alojarse a grandes distancias de sus posibles empleos, y que los propietarios u ocupantes en los ámbitos receptores, obtengan un ingreso adicional de subsistencia mediante la saturación de los terrenos o la construcción en altura, en los límites permitidos por las estructuras precarias de la vivienda existente, en las áreas "irregulares" producidas a mediados del siglo XX.

El resultado ha sido que entre 1990 y 2014, la densidad urbana cayera en la mayoría de las ciudades latinoamericanas analizadas por los investigadores de la Cepal: Sao Paulo, Ciudad de México, Buenos Aires, Santiago, Quito, Guadalajara, Curitiba, Florianópolis, entre otras, y solo aumentó en Bogotá, Belo Horizonte y Tijuana (Jordán, Rifo y Prieto (coords.), 2017, p. 33). Sin embargo, esta dispersión tiene poco que ver con la que ocurre en las periferias de las ciudades

europas (Demateis, 1998), por su presencia histórica en el caso anglosajón y su naturaleza de proceso reciente de ubicación de la clase media y alta en el caso de las ciudades mediterráneas, mientras que en general en las ciudades latinoamericanas tiene como componente fundamental la urbanización irregular popular de subsistencia, y sigue un ciclo, descrito por Duhau y Giglia, de expansión, consolidación por densificación de los intersticios, y posterior expansión (Duhau y Giglia, 2008, p. 216; Pradilla, 2015).

La expansión poblacional y su dispersión física, el aumento de la complejidad de las actividades metropolitanas, la agresiva política de mercado de las transnacionales automotrices y las presiones de las empresas constructoras nacionales y transnacionales, han empujado a los gobiernos locales a aplicar una continua política de reestructuración de la movilidad metropolitana en función del automóvil particular mediante la construcción de autopistas urbanas, túneles, vías rápidas elevadas, distribuidores viales, puentes, etcétera, mediante concesiones a largo plazo, o Alianzas Público-Privadas con el capital constructor y cobro de peaje a los usuarios (Montero y García (eds.), 2017, p. 54); y aunque han desarrollado sistemas novedosos de transporte público como el BRT, estos han tenido un lento crecimiento, son insuficientes ante la demanda, y siguen maniatados por la saturación vial generada por el automóvil. La movilidad motorizada entra en una continua contradicción con los peatones-transeúntes y los usuarios de otros medios no motorizados, aún en las ciclo-pistas improvisadas al vapor por las autoridades en una estrecha y

saturada vialidad, que se materializa en las estadísticas de accidentes mortíferos.

La segregación urbana sigue profundizándose en función de la desigual distribución de la riqueza y los ingresos de los distintos sectores sociales (Jordán, Rifo y Prieto (coords.), 2017, p. 64, gráfico II.10; Montero y García (eds.), 2017, p. 31), cuya concentración en Ecuador, Colombia, Chile, México y Brasil es mayor que en los países capitalistas desarrollados europeos y asiáticos, y en Estados Unidos; Argentina y Uruguay, los de menos mala distribución de la riqueza, solo son superados en la desigual distribución por Estados Unidos y Suráfrica. La segregación territorial determinada por los niveles de ingreso está reforzada por la desigualdad en el acceso cuantitativo y la diferenciación cualitativa de las infraestructuras y los servicios públicos, sociales y culturales que sirven como condiciones generales de reproducción de la población, crecientemente privatizados y mercantilizados en el neoliberalismo (Márquez y Pradilla, 2017), poco accesibles debido a los bajos salarios e ingresos o a la ausencia de ellos en las áreas periféricas de localización de sus viviendas.

La guetificación de las ciudades ha sido acentuada por dos fenómenos bipolares: de un lado, la multiplicación de barreas físicas construidas por los sectores de altos ingresos como unidades amuralladas, controladas por artefactos electrónicos y vigilantes armados, y por los gobiernos locales bajo la forma de vialidades confinadas que fragmentan y aíslan los territorios; y de otro, los territorios disputados y controlados por las bandas criminales que se multiplican en nuestras ciudades (Pires do Rio Caldeira, 2007; Valenzuela (ed.), 2011, entre otros).

Las grandes ciudades contaminan su propio ambiente: el aire con las emisiones de los millones de vehículos automotores que en ellas circulan, de las industrias con tecnologías obsoletas, de polvo, residuos industriales, materias fecales y otros contaminantes sólidos que el viento transporta; el agua con los aceites de los vehículos, el derrame de residuos líquidos de la industria, y las demás aguas negras inadecuadamente desechadas, que se filtran a los mantos acuíferos comúnmente usados para extraer agua que se suministra como potable a los consumidores; el suelo con la basura doméstica y los desechos industriales y hospitalarios que se depositan en tiraderos clandestinos y lugares inapropiados. Al mismo tiempo, las metrópolis son gigantescas contaminadoras del territorio circundante con miles de toneladas diarias de basura depositadas en tiraderos a cielo abierto o, aún, en enormes rellenos sanitarios; o las cuencas hidrográficas y los campos de cultivo del territorio circundante con millones de litros diarios de aguas negras no tratadas vertidas directamente a los ríos, cuyos contaminantes pueden regresar a los ciudadanos en los alimentos que producen. Finalmente, la expansión urbana, por negocio o por necesidad de subsistencia, devora anualmente con el crecimiento periférico cientos de hectáreas de tierras agrícolas y pecuarias, bosques, humedales, cuerpos de agua, áreas de preservación ecológica, etcétera (Montero y García (eds.), 2017, pp. 50-68). Todo ello ocurre debido a: la prioridad pública dada al automóvil particular como medio de transporte urbano y las vialidades para su circulación; las limitaciones presupuestales y tecnológicas para resolver adecuadamente la disposición final de

desechos; las prácticas ilegales permitidas por la corrupción burocrática; la tolerancia de una legislación ambiental muy complaciente con el interés empresarial y muy alejada de aquel del conjunto de la sociedad; o la corrupción de los funcionarios públicos. La lucha de los movimientos ambientalistas durante las últimas décadas y la certeza científica sobre las graves implicaciones del cambio climático han hecho evidente esta contradicción, pero los gobiernos han respondido a ella con un discurso demagógico de la "sustentabilidad" más que con políticas eficaces y eficientes adecuadas a la gravedad de la situación.

Múltiples formas de la desigualdad social imperan en las ciudades latinoamericanas, incluida su más hiriente manifestación: la pobreza territorialmente concentrada (Montero y García (eds.), 2017, pp. 21 y ss.). En ellas se combinan contradictoria y contrastantemente, la economía mundializada materializada en las sedes de las transnacionales y los monopolios nacionales asociados, y la más atrasada economía mercantil simple y de subsistencia. La opulencia y la pobreza extrema materializadas en las viviendas, los lugares de trabajo, de comercio y servicios, de recreación de las nuevas unidades de vivienda "autosuficientes" de los sectores de más altos ingresos, producidos por el gran capital inmobiliario-financiero, y los tugurios viejos y nuevos de los sectores populares en situación de subsistencia, irregulares y autoconstruidos, que Connolly caracteriza como "un paradigma latinoamericano" por su especificidad (Connolly, 2013).

En el proceso de cambio de las funciones del Estado en sus diferentes niveles (nacional, estatal, local), en su tránsito de *interventor*

y promotor a *facilitador subsidiario* de la acción del capital, que formó parte de las reformas neoliberales, como elemento sustantivo de la *desregulación* de la vida económica y social, y debido al papel dominante que ha ido asumiendo el capital inmobiliario-financiero nacional-trasnacional en la producción y re-producción de la ciudad latinoamericana (Pradilla, 2013), la *planeación urbana indicativa* propia del anterior patrón económico, cuya ineficacia ha sido puesta en evidencia por muchos investigadores (Pradilla, 2009, cap. V), se diluyó y fue sustituida por la llamada "planeación estratégica", inspirada en la programación empresarial, entendida en la práctica como la sumatoria de grandes proyectos urbano-arquitectónicos privados y de infraestructura públicos y los mixtos realizados en Alianza Público Privada, así como, y sobre todo, por políticas urbanas pragmáticas orientadas a facilitar la inversión privada.

Esperanzas frustradas y arremetida política del capital

Este curso, con variantes más o menos significativas, pero no estructurales, ha sido seguido por las ciudades latinoamericanas de todas las escalas, de las pequeñas y medianas concentraciones hasta las grandes regiones urbanas, con mayor virulencia entre más complejas y significativas estructuralmente sean para la concentración, centralización y acumulación del capital. Los gobiernos nacionales y locales han adecuado y mantenido sus políticas urbanas para reproducir este curso, incluyendo aquellos que han formado

parte del llamado "giro a la izquierda" o "marea rosa" latinoamericana, acentuada después del año 2000 y analizada por diversos autores (Manrique, 2006, cap. XXIV; Robinson, [2008] 2015, cap. 6; Palacio y Valenzuela (coords.), 2013; Gausseus, 2015; Carrión y Ponce (coords.), 2015).

A título hipotético, suponemos que los gobiernos "progresistas" latinoamericanos, a pesar del otorgamiento a los ciudadanos de nuevos derechos civiles, generalmente de corte democrático-liberal, o los múltiples programas sociales focalizados en los sectores más vulnerables, instaurados en países o ciudades, no han logrado diferenciar claramente sus políticas urbanas de las de los neoliberales debido a: a) las notorias diferencias de sus postulados ideológicos y sus políticas concretas que no han permitido una acción internacional unitaria y conjunta ante opositores unificados por los intereses del capital; b) que la concepción ideológica de los gobernantes y/o sus partidos se acerca más a la de un "neoliberalismo con rostro humano", que a la del anticapitalismo o el anti neoliberalismo de corte keynesiano; c) que las políticas puestas en marcha se han mantenido en el ámbito de las exigencias de los organismos multinacionales para mantener el acceso al crédito internacional; d) que las alianzas políticas con partidos o movimientos centristas con las que han llegado al poder les han impuesto compromisos con el *statu quo* neoliberal (Maricato, 2015); e) que consideran necesario no afectar a segmentos significativos del capital nacional o extranjero para mantenerse en el poder, no enfrentar su ataque abierto y lograr gobernar, sin intentar cambiar a la sociedad y/o la ciudad capitalista (Valenzuela, 2013).

Todo indica que en lo que se refiere a las políticas urbanas en América Latina, podríamos aplicar a los gobiernos "progresistas" el título del libro de Gausseus (2015): "tomar el poder sin cambiar el mundo", pues fuera del otorgamiento de nuevos derechos civiles a los ciudadanos, la aplicación de limitadas políticas sociales asistencialistas, la introducción de prácticas de participación ciudadana democrática como el "presupuesto participativo" muy difundido, las consultas públicas y la rendición de cuentas, y el mantenimiento de la participación gubernamental en ciertos procesos urbanos, los numerosos gobiernos locales "de izquierda" que han aumentado notoriamente su número en la región después de 1995 (Carrión y Ponce, 2015, p. 38), no han emprendido procesos de cambio socio-económico o territorial sustantivos y estructurales.

Por lo anterior, los investigadores críticos en general mantenemos la caracterización de "neoliberales" también para las ciudades de los países donde ocurrió el giro, debido a la continuidad de las relaciones capitalistas neoliberales de producción en el territorio y la naturaleza de clase de los procesos urbanos que en ellas se han desarrollado durante esos períodos.

A pesar de lo limitado de los cambios en lo económico-social y lo territorial, el capital, en particular el monopolista nacional y transnacional, y la derecha política latinoamericana iniciaron un contra-ataque hacia los gobiernos "progresistas" o "populistas" que dio lugar al triunfo en Argentina de Mauricio Macri en diciembre del 2015; a la destitución arbitraria de Dilma Rousseff en Brasil en agosto del año siguiente

y en 2017 a la condena y encarcelamiento de Luis Inacio Lula da Silva, expresidente y pre-candidato con mucho apoyo popular para la elección del 2018, impidiéndole ser el candidato de su partido, dándole una mayoría al candidato de extrema derecha en la primera vuelta electoral y, posiblemente, en la 2ª vuelta definitiva. La elección de Lenín Moreno en 2017 en Ecuador que está marcando el abandono de las políticas de Rafael Correa y su "revolución ciudadana"; en Chile, los dos gobiernos de Sebastián Piñera (2010-2014 y 2018 en adelante) que marcaron el desgaste del gobierno del Partido Socialista iniciado en el 2000. En Venezuela, el gobierno chavista de Nicolás Maduro enfrenta una dura arremetida de boicot económico y de movilizaciones, que también ocurren en la Nicaragua de Daniel Ortega; y el futuro incierto del gobierno de Evo Morales en Bolivia, el país de la región más asolado por las dictaduras militares a lo largo de su historia, que se encuentra en entredicho al serle negada su discutible nueva reelección.

Aún falta mucho análisis objetivo, no condicionado por la militancia individual o la esperanza subjetiva, que nos permita hacer un balance de la experiencia "progresista" en el subcontinente. En especial, sobre el por qué las masas urbanas no han sustentado y mantenido más activamente a estos "gobiernos progresistas", a pesar de haber obtenido beneficios de ellos como la ampliación de los derechos civiles y sociales, o la contención de las peores prácticas económico-sociales del neoliberalismo.

Posiblemente, la explicación la encontramos en la conjunción desigual de varios hechos que afectan la credibilidad de los ciudadanos y llevan a la desilusión de los

sectores populares: las limitaciones político-ideológicas de los partidos “progresistas”, sobre todo en lo que se refiere a la superación del capitalismo y, aún, de su forma neoliberal salvaje; la ausencia de un proyecto urbano que supere las contradicciones actuales; los compromisos de los partidos de gobierno con diversas fracciones del capital, que limitan sus políticas de cambio; el dominio de las prácticas liberales de la democracia política representativa entre los partidos progresistas y las masas populares, sin avanzar hacia formas para su participación directa; el mantenimiento de las prácticas depredadoras del capital nacional-trasnacional; la corrupción e impunidad que afecta también a los gobiernos y partidos “progresistas” en el poder; la pérdida por las masas de la esperanza en el cambio ante la persistencia de la situación angustiante del desempleo, la pobreza, la ausencia de servicios públicos urbanos y la exclusión; el poder y penetración de las campañas publicitarias de la derecha y los empresarios en los medios de comunicación bajo su control; y las acciones de desestabilización económica, fuga de capitales, cierre de empresas y movilizaciones de boicot que afectan a las masas, agravando su situación objetiva.

No podemos predecir el futuro de las tendencias políticas nacionales en la región, y menos aún las de los gobiernos locales, sobre todo cuando el mundo se ve invadido por movimientos políticos de extrema derecha, nacionalistas, racistas, xenófobos, contrarios a la democracia liberal, los derechos humanos y, aún, al libre mercado neoliberal, que llegan al poder tanto en países desarrollados como atrasados; pero difícilmente podemos imaginar que se mantenga el “giro a la izquierda” por

la vía de la democracia liberal, cuando las poblaciones ven frustradas sus esperanzas de cambio profundo, estructural, anti-capitalista o anti-neoliberal al menos, depositadas en los políticos auto proclamados “progresistas” o “de izquierda” que sin embargo mantienen el curso socio-económico neoliberal causante de su desempleo, su pobreza, su exclusión.

En los dos trabajos publicados por la Cepal, aquí multicitados (Jordán, Rifo y Prieto, (coords.), 2017; Montero y García (eds.), 2017), no se observan diferencias sustanciales en el curso seguido por las ciudades en los países gobernados por políticos y/o movimientos del “giro a la izquierda” y en los que se consideran conservadores, pues todos siguen, más o menos estrictamente, el curso marcado por las políticas urbanas neoliberales y los organismos multilaterales, por lo cual, luego de cerca de cuatro décadas de aplicación, no podemos esperar un cambio significativo de las tendencias en los procesos urbanos reales que nos señalan los autores cepalinos, y que hemos buscado analizar desde hace tiempo en nuestros trabajos (Pradilla, 1998; Pradilla y Márquez, 2007; Pradilla, 2014). Por tanto, no tenemos razones suficientes para ser optimistas sobre el futuro de las ciudades latinoamericanas y de la mayoría de sus habitantes afectados por las críticas tendencias aquí esbozadas, las cuales continuarán en las próximas décadas al no visualizarse cambios profundos en la esfera de lo político, ni manifestarse fuerzas populares organizadas en torno a un proyecto de cambio socio-territorial sustantivo.

No podemos fincar nuestras expectativas de cambio urbano en la aplicación por nuestros gobiernos de las propuestas de política de los

organismos oficiales multilaterales a la manera de la *Nueva Agenda Urbana* (ONU-Habitat, 2017); las políticas planteadas por Habitat I y II, hace 40 y 20 años quedaron como letra muerta, y la NAU está repleta de declaraciones demagógicas, neologismos, adjetivaciones de la ciudad,⁷ y políticas homogeneizadas para todos los países de la tierra con la justificación de la “globalización” en su variante apologética, de un claro contenido capitalista neoliberal, pues mantener las acciones que generaron las contradicciones urbanas actuales no hará otra cosa que ampliarlas y profundizarlas.

Un nuevo enfoque para analizar nuestra realidad

Desde la colonización de América Latina por España y Portugal, hasta su independencia, en los territorios latinoamericanos se aplicaron las políticas impuestas por las Coronas Imperiales colonizadoras. Posteriormente, los políticos y los estados latinoamericanos, han sido tributarios de las políticas urbanas⁸ importadas desde los países hegemónicos del capitalismo en sus diferentes etapas: en el siglo XIX, de Francia e Inglaterra, potencias europeas distintas a sus antiguas colonizadoras; luego, de la nueva potencia hegemónica del capitalismo, los Estados Unidos de América; y desde la segunda posguerra mundial, de este y de los organismos multilaterales globales que han ido surgiendo y que controla: la Organización de Naciones Unidas (ONU) y sus distintos organismos sectoriales, en particular ONU-Habitat; el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BIRF),

el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Mundial de Comercio (OMC), etcétera, cada una desde su particular ámbito de intervención transnacional. Desde 1976, los documentos emanados de las tres conferencias de ONU-HABITAT (Vancouver, Estambul, Quito), celebradas cada 20 años, se han convertido en “biblias” alabadas y recitadas doctamente, pero muy poco cumplidas por los gobiernos latinoamericanos signatarios. Este sometimiento formal en nuestro campo, forma parte de la situación de subordinación multifactorial, estructural, hacia las potencias capitalistas hegemónicas.

Los investigadores, por nuestra parte, según la orientación teórica personal, hemos sido tributarios, usuarios y dependientes de las teorías urbanas elaboradas en los países hegemónicos para explicar su propia situación territorial – regional y urbana –, sin tener en cuenta las características específicas y particulares de nuestras formaciones económico-sociales (Pradilla, 2010a; Duhau, 2013). Las razones de esta subordinación teórica son múltiples: las relaciones de dominación socio-económica, política y cultural internacional como determinante general a lo largo de la historia del capitalismo; las mejores condiciones de trabajo de los investigadores urbanos en los países hegemónicos, en particular en el aspecto económico, laboral y de libertad de creación, las cuales les permiten una mayor y mejor producción teórica; las limitaciones experimentadas en nuestra región por los frecuentes gobiernos dictatoriales o las poco desarrolladas democracias liberales; la debilidad de los aparatos editoriales nacionales, con frecuencia dominados por transnacionales

que publican y distribuyen presurosas la producción de autores internacionales pero no la de los latinoamericanos, editada casi siempre por editoriales universitarias locales sin distribución a nivel nacional e internacional; la limitada inversión en ciencia y tecnología, manejada por instituciones públicas que no reconocen directamente a nuestro campo de trabajo, que imponen ritmos cuantitativos de producción poco adecuados a la elaboración teórica, y cuyas políticas de evaluación, clasificación y apoyo a los investigadores, exigen la publicación en los idiomas de los países dominantes, no en los de nuestros países, y el uso de referencias teóricas y técnicas importadas y subordinantes; entre otras.

Por estas razones, que incluyen nuestra aceptación pasiva de la situación, las investigaciones que llevamos a cabo están infestadas de neologismos, anglicismos, galicismos, generalizaciones arbitrarias y homogeneizadoras, de "marcos teóricos" que no sirven de instrumentos de análisis, sino a los que sometemos con calzador nuestras especificidades territoriales, o que usamos como simple "introducción", o del recurso a citas "académicamente correctas" de los autores consagrados, pero poco útiles en el trabajo, etcétera (Pradilla, 2010a).

En esta "noche en que todos los gatos son pardos", pues la "globalización" todo lo homogeneiza aparentemente, ideológicamente, desaparecen todas las particularidades y especificidades de nuestras formaciones económico-sociales y nuestra región, modeladas por las determinaciones del colonialismo y la dominación imperialista homólogas a lo largo de la historia: el proceso

de despojo de riquezas a la que han estado sometidas continuamente desde la conquista y su común inserción, como fuente, en el proceso histórico de acumulación originaria de capital y en sus formas posteriores más desarrolladas; la industrialización tardía y trunca, dominada por las transnacionales; el intercambio mercantil desigual con las potencias capitalistas; el despojo y la depredación territorial en la re-primarización y el extractivismo en curso; la gran magnitud de la superpoblación relativa y el ejército industrial de reserva sui generis; las masivas actividades de subsistencia "informales", generalizadas en nuestras ciudades; la persistencia de numerosas formas precapitalistas de producción e intercambio, combinadas a las capitalistas atrasadas o "modernas"; la pobreza dominante entre las masas trabajadoras; la urbanización acelerada, tardía y polarizada; la producción irregular y precapitalista mayoritaria del habitat popular urbano; la debilidad estructural de los estados y la presencia continua de dictaduras militares y democracias autoritarias limitadas; la poca fuerza de las políticas de regulación, intervención y control estatal en general y en lo territorial en particular; la dependencia política y de las políticas territoriales en relación con las potencias hegemónicas y sus organismos multilaterales, justificada por la "ayuda para el desarrollo"; las grandes limitaciones históricas de la producción de Condiciones Generales de Reproducción de las Formaciones Sociales (Pradilla, 1984, cap. II), estructurantes de lo urbano; etcétera (Márquez y Pradilla, 2016).

Debido a que somos formaciones sociales predominantemente capitalistas, la teoría general que explica este modo de producción "en estado puro", es válida

para nuestros países; pero como ellas se han desarrollado desigualmente en relación a los países hegemónicos a los que se encuentran subordinadas, que su estructura socio-económica, política, cultural y, por tanto, territorial ha sido históricamente diversa, las teorizaciones de segundo nivel o regionales, elaboradas para explicar las formaciones sociales y territoriales dominantes no son adecuadas para explicar las nuestras.

Debemos, pues, recuperar, revisar, sistematizar y potenciar el trabajo fecundo, persistente durante décadas, algunas muy duras por la represión, de nuestros investigadores, para construir esa teoría urbana que nos permita explicar la historia propia, pasada y presente, de las ciudades latinoamericanas. A nuestra memoria vienen muchos nombres que han aportado valiosos planteamientos teóricos en este sentido y que no mencionamos aquí para no correr el riesgo de olvidar algunos importantes. Sin embargo, en la compilación *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, publicada en 2013, los autores de los ensayos que lo conforman, hicieron la recuperación de estos y de sus aportes en varios de los procesos más importantes de/en nuestra realidad urbana latinoamericana, cuya revisión nos ayudará en esta aventura del conocimiento (Ramírez y Pradilla (coords.), 2015). A partir de este acervo invaluable, integrado críticamente, podemos y debemos continuar la tarea de construcción de una teoría urbana latinoamericana.

Esta es una condición necesaria de la elaboración de políticas alternativas de cambio estructural real de los territorios y ciudades de nuestra región, como parte de proyectos de nación alternativos al capitalista

y neoliberal, o a las caricaturas del cambio. No es un problema nacional producto de un nacionalismo trasnochado, sino una necesidad objetiva de correspondencia entre la realidad, su explicación teórica y la propuesta de su transformación. Es nuestra obligación, pues es nuestra práctica social declarada, cuando nos hacemos eco de las necesidades de los sectores populares y solicitamos la transformación estructural de las condiciones de vida en nuestras ciudades y metrópolis.

Reflexión final: un futuro conflictivo e incierto

En las últimas tres décadas, los conflictos territoriales se han multiplicado en las metrópolis latinoamericanas, debido a la agudización de sus contradicciones y conflictos sociales causados por las prácticas de la acumulación de capital en el neoliberalismo, incluyendo a nuevos actores. De un lado, se colocan los gobiernos locales y el capital inmobiliario-financiero articulados en el proceso de "modernización" urbana tanto en las periferias donde producen los conjuntos de viviendas de interés social, como en las áreas de antigua urbanización donde llevan a cabo la densificación y verticalización inmobiliaria en los corredores terciarios, los mega-centros comerciales, los conjuntos verticales u horizontales cerrados de vivienda de lujo, las torres de usos mixtos, etcétera; el neoliberalismo económico y las nuevas funciones estatales correlacionadas han reforzado su alianza histórica. Del otro, se sitúan los viejos movimientos urbanos

populares (MUP) debilitados por el desgaste de sus luchas, el corporativismo de los gobiernos locales, su burocratización, su derivación hacia la gestión de proyectos o la represión; los organismos sindicales, debilitados por las políticas neoliberales y el control estatal, cuando reivindican condiciones urbanas de vida; los nuevos movimientos sociales pluriclasistas⁹ y las organizaciones no gubernamentales (ONG) en cada ámbito de las relaciones económicas, sociales, culturales y territoriales, que se han multiplicado como hongos en las últimas décadas gracias a la ideología individualista propia de la democracia liberal (Pradilla, 2016).

Mientras los MUP aún conservan su carácter popular, los nuevos movimientos sociales y las ONG se caracterizan por la heterogeneidad clasista e ideológica correlativa, incluyendo el conservadurismo, el racismo, etcétera, y en muchos casos, su poca representatividad social real, aunque han obtenido por estas mismas razones el reconocimiento de los actores privados y públicos (Pradilla, 2016). Aunque en ocasiones se alían en función de demandas pluriclasistas o democráticas que atañen a diversas clases sociales, se fragmentan cuando las luchas ocurren por asuntos propios de una clase asocial específica, y cuando esto ocurre pueden actuar solos o aún en posiciones encontradas.

A pesar de la elevada urbanización alcanzada por la vida económica y social, la esfera política no la ha reconocido; aún es muy limitado el número de organizaciones y de actores políticos que incluyen en sus programas y plataformas electorales los asuntos urbanos; después de la época de florecimiento de las propuestas de reforma urbana (1960 a 1980),

el tema urbano, necesariamente totalizante, ha perdido rentabilidad política, lo que lleva a que en el poder local se adopten políticas urbanas pragmáticas, puntuales y dispersas, sectoriales, coyunturales, alejadas de cualquier proyecto futuro de ciudad que pueda ser aplicado como totalidad, aún en los casos de partidos y políticos "progresistas" o "de izquierda" (Pradilla, 2009, cap. V). El futuro de las ciudades latinoamericanas, las grandes metrópolis en particular, se presenta ante nosotros como muy contradictorio y conflictivo en términos de los intereses urbanos de las clases populares, y muy incierto debido a la debilidad de las fuerzas sociales y políticas que pugnan por su transformación.

Asistimos al renacimiento, a nuestro juicio tardío, de la consigna del derecho a la ciudad formulada por Henri Lefebvre en 1968 como el que asiste a los trabajadores para construir, apropiarse y disfrutar de una ciudad nueva y diferente a la producida por el capitalismo, para lo cual debe llevar a cabo la revolución urbana (Lefebvre, [1970] 1972); en palabras del autor: "Imposible concebir la reconstitución de una ciudad antigua; solo es posible la construcción de una nueva ciudad, sobre nuevas bases, a otra escala, en nuevas condiciones, en otra sociedad." (Lefebvre, [1968] 1969, p. 125). Sin embargo, al popularizarse, la consigna ha perdido en muchos casos su fuerza transformadora inicial, para irse limitando a la reivindicación del usufructo y la participación en la ciudad capitalista actual (Coalición, 2008), hasta hacer posible su entrada en un documento tan gubernamental, neoliberal y homogeneizado como la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas de 2016 (ONU-Habitat,

2016); pero tenemos que reconocer que muchos luchadores urbanos conscientes, consecuentes y decididos levantan esta demanda en sus luchas.

Hoy en América Latina debemos ser conscientes de que tenemos que reconstruir nuestro trabajo para dar fuerza al objetivo de conquistar el derecho a una ciudad nueva y diferente a la capitalista neoliberal, a la construcción de una totalmente distinta sobre nuevas bases planteadas por nuestras clases populares, sus necesidades e intereses. Para

ello, como condición necesaria, aunque no suficiente, deberíamos orientar nuestro análisis hacia la sistematización de sus parámetros para que sirvan de punto de partida hacia la formulación de un proyecto de ciudad futura que sirva al movimiento social, y se convierta en el objetivo de las organizaciones políticas, y de las políticas urbanas cuando lleguen al poder en lo local o nacional. Hay que refundar la utopía urbana, para que oriente nuestro trabajo y las reivindicaciones de los trabajadores.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-9607-8387>

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Departamento de Teoría y Análisis, División de Ciencias y Artes para el Diseño. Xochimilco, México.
epradillacrm@hotmail.com

Notas

- (1) En México, en 2013, se aprobaron en el Congreso Federal las “reformas estructurales” a la legislación laboral, a la de energéticos que abrió las puertas al capital privado nacional y extranjero en hidrocarburos y electricidad, la educativa, la fiscal, la de telecomunicaciones, propuestas por el gobierno neoliberal de Enrique Peña Nieto y su Partido Revolucionario Institucional, iniciador de las reformas en 1983.
- (2) Empleo estable, mejor remunerado y con prestaciones sociales de ley, en particular las más importantes: la seguridad social y el derecho formal al acceso a la vivienda.
- (3) Otra parte está representada por trabajadores de micro y pequeñas empresas o, aún, de grandes empresas industriales, comerciales y de servicios, incluyendo subcontratistas, vinculados laboralmente por medio de formas fuera de la legalidad vigente en términos de horarios, salarios, ausencia de contrato, etc.

- (4) En diferentes momentos (2004, 2008 y 2012), hemos publicado estudios empíricos realizados por grupos de investigación sobre la existencia y características de estos corredores terciarios urbanos y su relación con la multiplicación de centros comerciales en la Zona Metropolitana del Valle de México. También, hemos observado directamente su existencia en otras ciudades mexicanas (Monterrey, Guadalajara, Cuernavaca, Puebla, Querétaro) y metrópolis del continente como Sao Paulo, Río de Janeiro, Bogotá, Quito y Buenos Aires.
- (5) Torres o unidades de vivienda cerradas, dotadas de servicios de abasto, infraestructura recreativa y de trabajo, y otras “amenidades” encaminadas a evitar que sus habitantes tengan que salir de su ámbito para desarrollar su vida cotidiana “en condiciones de seguridad y con sus iguales de clase”.
- (6) Empresas aéreas, cadenas hoteleras, agencias de turismo, casas de cambio, páginas de venta de boletos de avión u otros transportes, reservaciones de hotel y viviendas, cadenas de restaurantes y de espectáculos recreativos, y muchas otras actividades ligadas al sector.
- (7) Ciudades informacionales, globales, competitivas, sustentables, resilientes, seguras, del conocimiento, educadoras, incluyentes, compactas, etc.
- (8) Políticas urbanas en su sentido amplio, definido en Pradilla (2009, pp. 196 y ss).
- (9) Feministas o de género, ambientalistas y ecologistas, de defensa de derechos humanos, o contra la violencia, de libertades civiles, etc.

Referencias

- AGENCIA DE NOTICIAS U.N. (2014). *Reprimarización económica promueve extractivismo en América Latina*. Bogotá/Colombia, Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/reprimarizacion-economica-promueve-extractivismo-en-latinoamerica.html>. Acceso en: 19 jun 2018.
- CARRIÓN, F. y PONCE, P. (coords.) (2015). *El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina*. México DF, México, Fundación Friedrich Ebert / 5ª Avenida Editores / Café de las ciudades / UAM.
- CASABON, C. (2017). La economía informal de América Latina supera por primera vez la de África Subsahariana. *World Economic Forum*. Disponible en: <https://www.weforum.org/es/agenda/2017/05/la-economia-informal-de-africa-esta-retrocediendo-mas-rapido-que-la-economia-latinoamericana/>. Acceso en: 30 maio 2018.
- CASTILLO DE HERRERA, M. y PRADILLA COBOS, E. (2015). La informalidad como concepto ideológico y las formas de subsistencia de la superpoblación relativa en América Latina. In: II SEMINARIO INTERNACIONAL LA FASE ACTUAL DEL CAPITALISMO Y LA URBANIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: lo general y lo particular. Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana y Escuela de Planeación Urbano-Regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia. Medellín, Colombia, febrero de 2015.

- COALICIÓN INTERNACIONAL PARA EL HABITAT, Oficina Regional para América Latina (eds.) (2008). *El derecho a la ciudad*. Compilación de documentos relevantes para el debate. México DF, México, HIC-AL.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2017). CEPALSTAT. *Bases de datos y publicaciones estadísticas*. Santiago de Chile, Cepal - ONU. Disponible en: <http://estadisticas.cepal.org/cepatlstat>. Acceso en: 18 jun 2018.
- _____ (2018). *Panorama social de América Latina 2017*. Santiago de Chile, Cepal-ONU.
- CONNOLLY, P. (2013). "La ciudad y el hábitat popular: Paradigma latinoamericano". In: RAMÍREZ VELÁZQUEZ, B. R. y PRADILLA COBOS, E. (comps.). *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. México DF, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- DEMATTEIS, G. (1998). "Suburbanización y peri urbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas". In: MONCLÚS, F. J. (ed.). *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona, España, Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona.
- DUHAU, E. y GIGLIA, A. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México DF, México, Siglo XXI Editores.
- DUHAU, E. (2013). "La investigación urbana y las metrópolis latinoamericanas". In: RAMÍREZ VELÁZQUEZ, B. R. y PRADILLA COBOS, E. *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. México DF, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- GAUSSEUS, P. (2015). *Tomar el poder sin cambiar el mundo*. México DF, México, Yecolti Editorial / PRODECUC A.C.
- GUILLEN ROMO, H. (1997). *La contrarrevolución neoliberal*. México DF, México, Era.
- HERREROS, S. y DURÁN LIMA, J. (2011). *Reprimarización y desindustrialización en América Latina, dos caras de la misma moneda*. Montevideo, Uruguay, Cepal-ONU. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/.../presentacion_sebastian_herreros_y_jose_duran.pdf. Acceso en: 18 jun 2018.
- JARAMILLO, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá, Colombia, Universidad de los Andes.
- JORDÁN, R.; RIFFO, L. y PRIETO, A. (coords.) (2017). *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Cepal-ONU/Cooperación Alemana.
- LEFEBVRE, H. ([1968] 1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona, España, Península.
- _____ [1970] 1972). *La revolución urbana*. Madrid, España, Alianza.
- MANRIQUE, L. E. (2006). *De la conquista a la globalización. Estados, naciones y nacionalismos en América Latina*. Madrid, España, Estudios de Política Exterior S.A.
- MARICATO, E. (2015). "La política urbana del Partido de los Trabajadores en el Brasil. De la utopía al impasse". In: CARRIÓN, F. y PONCE, P. (coords.). *El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina*. México DF, México, Fundación Friedrich Ebert / 5ª Avenida Editores / Café de las ciudades / UAM.
- MÁRQUEZ LÓPEZ L. y PRADILLA COBOS E. (2008). Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario. *Cuadernos del CENDES*, n. 69. Caracas, Cendes, UCV.

- MÁRQUEZ LÓPEZ, L. y PRADILLA COBOS, E. (2016). Los territorios latinoamericanos en la mundialización del capital. *Territorios*, n. 34. Bogotá.
- _____ (2017). "La privatización y mercantilización de lo urbano". In: HIERNAUX-NICOLÁS, D. y GONZÁLEZ-GÓMEZ, C. I. *La ciudad latinoamericana a debate. Perspectivas teóricas*. Querétaro, México, Universidad Autónoma de Querétaro.
- MONTERO, L. y GARCÍA, J. (eds.) (2017). *Panorama multidimensional del desarrollo urbano de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Cepal-ONU/Cooperación Regional Francesa para América Latina.
- OFFE, C. [1988] (1991). *Contradicciones en el Estado del bienestar*. México DF, México, Conaculta/ Alianza Editorial.
- ONU – HABITAT (2016). *Nueva Agenda Urbana, ONU Habitat*. Disponible en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>. Acceso en: 7 maio 2018.
- OROZCO, C. (2016). ¿Reprimarización en la periferia? El caso brasileño. *Papeles de Europa*, v. 20. n. 1. España. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/312929584_Reprimarizacion_En_La_Periferia_El_Caso_Brasileno_2003-2013. Acceso en: 21 maio 2018.
- PALACIO MUÑOZ, V. H. y VALENZUELA FEIJOO, J. C. (coords.) (2013). *Crisis neoliberal y alternativas de izquierda en América Latina*. México DF, México, Partido de la Revolución Democrática.
- PIRES DO RIO CALDEIRA, T. (2007). *Ciudad de muros*. Barcelona, España, Gedisa.
- PRADILLA COBOS, E. (1984). *Contribución a la crítica de la "teoría urbana". Del espacio" a la "crisis urbana"*. México DF, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.
- _____ (1998). Metrópolis y megalópolis en América Latina. *Diseño y Sociedad*, n. 8. México DF, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.
- _____ (2009). *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. México DF, México, Miguel Ángel Porrúa Editor / Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.
- _____ (2010a). Teorías y políticas urbanas: ¿Libre mercado mundial o construcción regional? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 12. n. 2. Sao Paulo.
- _____ (2010b). Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina. *Cadernos Métopole*, n. 24. São Paulo.
- _____ (2013). *Formas productivas, fracciones del capital y re-construcción urbana en América Latina*. México DF, México, Inédito.
- _____ (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación de capital. *Cadernos Métopole*, n. 31. São Paulo.
- _____ (2015). De la ciudad compacta a la periferia dispersa. *Ciudades*, n. 106. Puebla.
- _____ (2016). "Las transformaciones de los conflictos y los movimientos sociales en las ciudades latinoamericanas". In: CARRIÓN, F. y ERAZO, J. (coords.). *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*. Ciudad de México, México, PUEC-UNAM/IDRC-CRDI.
- _____ (coord.) (2016). *Zona Metropolitana del Valle de México: cambios demográficos, económicos, y territoriales*. Libro electrónico, México DF, México, Universidad Autónoma Metropolitana. Disponible en: www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libro-electronico

- PRADILLA COBOS, E. y MÁRQUEZ LÓPEZ, L. (2007). Presente y futuro de las metrópolis de América Latina. *Cadernos Metrópole*, n. 18. São Paulo.
- RAMÍREZ VELÁZQUEZ, B. R. y PRADILLA COBOS, E. (coords.) (2013). *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. México DF, México. Universidad Autónoma Metropolitana.
- ROBINSON, W. I. [2008] (2015). *América Latina y el capitalismo global. Una perspectiva crítica de la globalización*. México DF, México, Siglo XXI.
- SALAMA, P. (2012). Globalización comercial: desindustrialización prematura en América Latina e industrialización en Asia. *Comercio Exterior*. v. 62, n. 6. BANCOMEXT, México.
- VALENZUELA AGUILERA, A. (coord.) (2011). *Ciudades seguras*. México DF, México, Universidad Autónoma del Estado de México / Miguel Ángel Porrúa Editor.
- _____ (2016). *La construcción espacial del miedo*. México DF, México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos y Juan Pablos Editor.
- VALENZUELA FEIJOO, J. C. (2013). "América Latina: alternativas frente a la crisis neoliberal". In: PALACIO MUÑOZ, V. H. y VALENZUELA FEIJOO, J. C. (coords.). *Crisis neoliberal y alternativas de izquierda en América Latina*. México DF, México, Partido de la Revolución Democrática.

Texto recibido em 22/jul/2018
Texto aprovado em 10/set/2018

O sistema-mundo capitalista e os novos alinhamentos geopolíticos no século XXI: uma visão prospectiva

The capitalist world-system and new geopolitical alignments in the 21st century: a prospective view

Carlos Eduardo Martins [I]

Resumo

Neste artigo, apontamos as principais características da conjuntura mundial contemporânea, suas tendências cíclicas e seculares, as configurações de poder dominantes, as forças antissistêmicas, os novos alinhamentos geopolíticos a que dão lugar e a bifurcação de poder que se desenha para os próximos anos. Desde 1994, vivenciamos uma fase de expansão do Kondratiev que se articula a dois movimentos descendentes de longa duração: a fase B do ciclo sistêmico estadunidense, marcada pela crise dessa hegemonia, iniciada em 1970; e a crise civilizatória do modo de produção capitalista, a partir do surgimento da revolução científico-técnica. Tal combinação traz características muito específicas para o ciclo longo de expansão que vivenciamos.

Palavras-chave: sistema-mundo; geopolítica; bifurcação; Estados Unidos; Brics.

Abstract

In this article, we point out the main characteristics of the contemporary world scenario, its cyclical and secular tendencies, the dominant power configurations, the anti-systemic forces, the new geopolitical alignments they give rise to, and the bifurcation of power that is drawn for the next years. Since 1994, we have been experiencing Kondratiev's phase of expansion, which is linked to two long-term descending movements: phase B of the United States' systemic cycle, marked by the crisis of this hegemony, initiated in 1970, and the civilizational crisis of the capitalist mode of production, with the emergence of the scientific-technical revolution. Such combination brings very specific characteristics to the long cycle of expansion that we have been experiencing.

Keywords: world-system; geopolitics; bifurcation; United States; BRICS.



Em nossos trabalhos, temos nos dedicado a analisar a conjuntura mundial contemporânea a partir da perspectiva da longa duração, que interpreta o tempo concreto como a combinação simultânea de três temporalidades distintas que se articulam: a estrutural, cíclica e a do dia a dia. A singularidade de nosso tempo não pode ser compreendida sem analisarmos a articulação específica entre os tempos estrutural e cíclicos que se desenvolve hodiernamente. O tempo estrutural é cumulativo e irreversível, e as repetições cíclicas incidem sobre suas configurações concretas singulares, assumindo também formatos individualizados. Quanto maior a capacidade de as ciências sociais descreverem os processos estruturais e cíclicos em marcha e as formas concretas que assumem no tempo imediato, maior será a sua possibilidade de desenvolver um pensamento estratégico capaz de apontar as forças hegemônicas; as contra-hegemônicas; os arranjos de poder de longo, médio e curto prazo que resultam das guerras de posição e de movimento; e as bifurcações históricas que poderão dar lugar a uma ampla reconfiguração hierárquica do sistema mundo e das suas expressões de poder globais, regionais e nacionais.

Neste artigo, apontamos as principais características da conjuntura mundial contemporânea, suas tendências cíclicas e seculares, as configurações de poder dominantes, as forças antissistêmicas, os novos alinhamentos geopolíticos a que dão lugar e a bifurcação de poder que se desenha para os próximos anos. Desde 1994, vivenciamos uma fase de expansão do ciclo de Kondratiev que se articula a dois movimentos descendentes de longa duração: a fase B do ciclo sistêmico estadunidense, marcada pela crise dessa hegemonia, iniciada

em 1970; e a crise civilizatória do modo de produção capitalista, a partir do surgimento da revolução científico-técnica, como nova estrutura de forças produtivas que impulsiona cada vez mais o desenvolvimento material da economia mundial. Tal combinação traz características muito específicas para o ciclo longo de expansão que vivenciamos: de um lado, a financeirização do capital, a crise de hegemonia do eixo atlantista da economia mundial e o declínio das potências marítimas, que tradicionalmente dirigiram a civilização capitalista, centradas, principalmente, no norte da Europa Ocidental e, atualmente, sob direção estadunidense; e, de outro, o deslocamento do dinamismo econômico para a China e para o Leste asiático, a ascensão dos regionalismos e dos *hinterlands* como novo possível fundamento geopolítico da economia mundial e da construção de um sistema-mundo multipolar.

Dividiremos este texto em 2 partes: na primeira, analisaremos as principais características do ciclo de Kondratiev vigente e os fundamentos da crise da hegemonia atlantista sobre a economia mundial; na segunda, analisaremos a ascensão da China e dos Brics e seus possíveis impactos geopolíticos.

O ciclo longo atual e a economia mundial

Os ciclos ou ondas longas têm sido estudados por diversos autores desde os anos 1910 e 1920. Entre eles, destacam-se Jacob Van Gelderen, Nicolai Kondratiev, Joseph Schumpeter, Ernst Mandel, Christopher Freeman, Carlota Perez e Theotonio dos Santos. Por questões de espaço, não voltaremos a esse debate teórico que

analisamos em profundidade em nosso livro, *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina* (Martins, 2011b), mas utilizaremos aqui os principais instrumentos analíticos para a compreensão do funcionamento desses ciclos na economia mundial contemporânea.

Os ciclos longos, ou ciclos de Kondratiev – autor russo que, por seus estudos, deu o nome a esses processos –, são uma forma de expressão razoavelmente sistemática do funcionamento da economia capitalista, concentrando-se nos países centrais desde o surgimento da revolução industrial no fim do século XVIII. Expressam a combinação e os desajustes entre paradigmas tecnológicos e organizacionais a estes relacionados. Rupturas tecnológicas radicais dão lugar a inovações primárias, secundárias e terciárias que confrontam estruturas e inércias organizacionais e abrem o espaço para inovações institucionais que se combinam com as tecnológicas para desenvolvê-las. Em linhas gerais, esses ciclos dividem-se em fases: a) de alto crescimento e b) de baixo crescimento e podem ser medidos pelas oscilações da taxa de crescimento do PIB per capita e da taxa de lucro. As fases de alto ou baixo crescimento influenciam os ciclos mais curtos, transmitindo-lhes seu ritmo, e sofrem, por sua vez, a influência de movimentos mais amplos. Os períodos de alta expansão e os de baixo crescimento dividem-se em subfases: os primeiros em retomada, prosperidade e maturidade; e os últimos em recessão, depressão e recuperação. A passagem para cada subfase é intermediada por uma pequena crise ou curta inflexão descendente.

Desde 1994, podemos situar a emergência de uma nova fase de expansão do ciclo longo na economia mundial, o que se observa pelos movimentos da taxa de crescimento do

PIB *per capita* mundial e da taxa de lucro que se elevam significativamente ante os patamares alcançados entre 1974-1993. Essa fase expansiva se inicia com a retomada entre 1994-1998, apresentando uma moderada inflexão no seu ritmo de crescimento em 2001, para retomar sua forte expansão na prosperidade que se estabelece entre 2002-2007. A crise de 2008-2009 é uma inflexão aguda que produz crescimento negativo durante um curto período de tempo, abrindo espaço para a subfase de maturidade que se inicia a partir de 2010. Esse período de crescimento longo, que provavelmente ingressa em sua última subfase e deverá se esgotar nesta década, apresenta características abaixo elencadas.

a) Menor intensidade de expansão em relação ao período 1950-1973, em razão de outros movimentos mais amplos de caráter descendente que atuam sobre ele.

b) Crescente deslocamento do dinamismo econômico para o Leste Asiático, em particular à China, com encadeamentos para as regiões que com ela se articulam.

c) Crise de hegemonia do eixo atlantista da economia mundial – e das periferias e semiperiferias a este articuladas – que avança com a sequência das subfases e de suas inflexões.

d) Lento e progressivo estabelecimento de uma bifurcação entre a hegemonia atlantista das potências marítimas e a ascensão de regionalismos e dos *hinterlands*.

A análise empírica baseada no PIB *per capita* mundial, sistematizado pela série formulada por Angus Maddison e seus seguidores, permite-nos visualizar os ciclos de Kondratiev desde meados dos anos 1870, quando começam efetivamente a se mundializar, com a difusão da grande indústria e com a organização

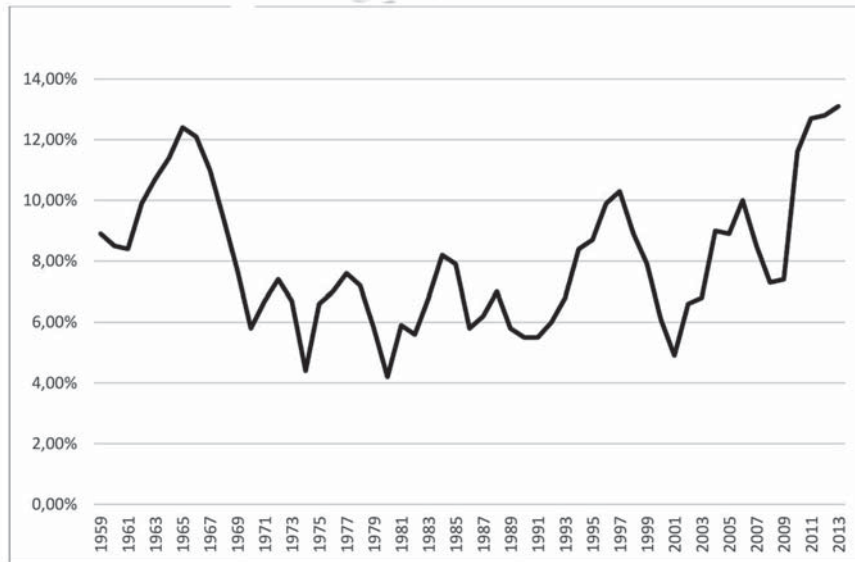
de uma divisão internacional do trabalho a ela articulada, ainda que possam ser visualizados para os principais países industrializados, como a Grã Bretanha ou França, desde o fim do século XVIII, utilizando-se, como base estatística, o PIB *per capita* nacional.¹ Se tomarmos o crescimento do PIB *per capita* como critério, podemos observar que, entre 1994-2010, a expansão anual atingiu 2,4%, um salto drástico em relação à fase de estagnação relativa que a precedeu, quando este alcançou apenas 1,2% a.a. entre 1974-1993, mas ainda abaixo aos 2,9% do período de anos dourados da economia mundial, quando convergiram as fases expansivas do ciclo de Kondratiev e do ciclo sistêmico estadunidense da economia-mundo. Outro critério de mensuração é a taxa de lucro, cujos dados empíricos disponíveis são muito menos abrangentes e compreendem séries mais limitadas cronologicamente. Aqui utilizamos apenas as taxas de lucro dos Estados Unidos. Entretanto o peso desse país na economia mundial, como PIB ou como mercado mundial, e a profunda associação das oscilações da taxa de lucro estadunidense com as do crescimento econômico do PIB global nos permitem utilizar esse indicador como evidência probabilística desses ciclos.²

Além da taxa de lucro haver subido significativamente nos Estados Unidos a partir de 1994, diante do patamar que manteve, entre 1974-1993, a massa de lucros das corporações estadunidenses não financeiras oriundas do exterior se elevou dramaticamente, indicando o caráter internacional do movimento de elevação das taxas de lucro. Entre 1991-1994, a taxa de lucro subiu abruptamente nos Estados Unidos, em movimento similar, mas inverso ao de 1967-1970, quando caiu 52%, saltando do

patamar de 6,4%, entre 1968-1993, para atingir a média de 9,1% entre 1994-2013, nível próximo ao de 1959-1968, quando se nivelou em 10,3% (Gráfico 1). A massa de lucros oriunda do exterior das corporações estadunidenses, por sua vez, elevou-se da faixa de 5%-10%, entre 1967-1970, para 15%-20%, entre 1994-2000 e 2000-2005, e 20%-30% entre 2008-2013 (Gráfico 2).

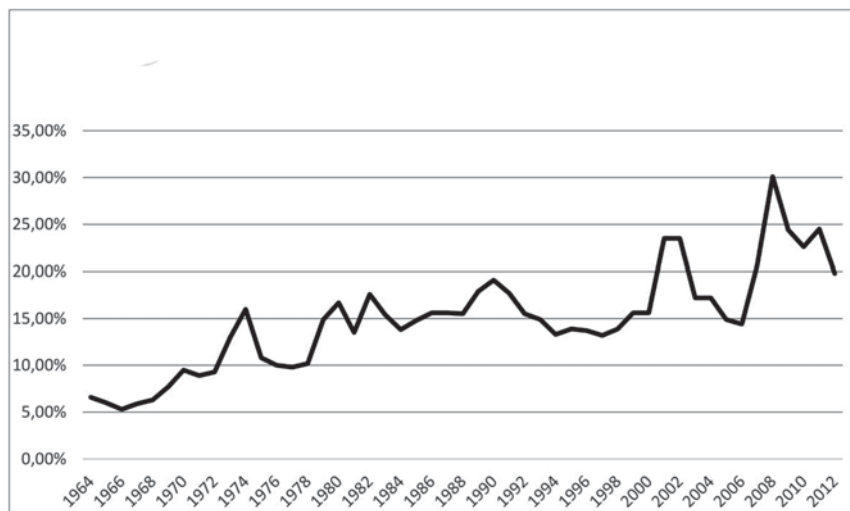
A dificuldade de muitos cientistas sociais em perceber o ciclo de expansão, para além de problemas analíticos, pode ser atribuída à mediocridade do desempenho da Europa Ocidental, dos Estados Unidos e do Japão nessa fase de expansão, em que o crescimento econômico é fortemente deslocado para o Leste Asiático, em particular para a China. Estados Unidos e Europa Ocidental apresentam crescimento do PIB *per capita* de 1,5% a.a. entre 1994-2010, bem próximo à taxa de crescimento mundial na longa fase recessiva que precedeu ao período atual. Tal desempenho medíocre vem se aprofundando durante a trajetória dessa fase expansiva. De 1980-2000, os Estados Unidos cresceram bem acima da economia mundial, utilizando a elevação das taxas de juros e a sobrevalorização do dólar como instrumentos de reação contra a deterioração produtiva de sua hegemonia, bloqueando o dinamismo econômico mundial. Nesse período, o PIB *per capita* estadunidense expandiu-se em 2,2% contra 1,4% do PIB *per capita* mundial. Entretanto, os desequilíbrios financeiros e cambiais provocados e a elevação da competitividade trazida pelo restabelecimento da fase expansiva evidenciaram, cada vez mais, os limites e as contradições da estratégia de financeirização do capital, obrigando os estados que a adotam a redefinir os seus termos, o que não os impede de serem

Gráfico 1 – Taxa de lucro nos Estados Unidos



Fonte: elaborado pelo autor a partir do Council of Economic Advisers (2014).

Gráfico 2 – Massa de lucros das corporações estadunidenses vindas do exterior



Fonte: elaborado pelo autor a partir do Council of Economic Advisers (2014).

arrastados crescentemente ao parasitismo e à crise econômica, social, política e ideológica.

Se, entre 1994-2000, Estados Unidos e Europa Ocidental ainda suplantavam o crescimento do PIB *per capita* mundial, a partir de então a relação se inverte: o PIB mundial passa a crescer cada vez mais, quanto maior a mediocridade dos desempenhos estadunidense e europeu. Entre 2001-2010, o PIB *per capita* anual dos Estados Unidos e o da Europa Ocidental cresceram 0,6% e 0,8%, respectivamente, enquanto o PIB *per capita* mundial o fez em 2,6%, articulando-se cada vez mais à dinâmica chinesa (Bolt e Van Zaden, 2014). Se a economia mundial se recuperou da crise de 2008-2010 e manteve, entre 2011-2017, a sua trajetória de crescimento instituída entre 1994-2010, de 2,4% ao ano, os Estados Unidos expandiram-se em apenas 1,3% a.a.³ Essa frágil recuperação estadunidense é ainda inferior ao precário desempenho obtido por esse estado após a crise de 2000-2001, quando se expandiu em 1,6% a.a. Em 1994, o PIB dos países avançados representou 58% do PIB mundial; em 2007 representou 50% e, em 2017, 41%.⁴ Tais indicadores evidenciam que a trajetória do ciclo de Kondratiev vigente aprofunda, portanto, a crise do eixo atlantista que se inicia desde os anos 1970.

A crise de hegemonia atlantista: fundamentos e dimensões

A crise de hegemonia atlantista estabelece-se desde os anos 1970 e tem sua origem no esgotamento do pacto keynesiano que vinculou o

aumento do gasto público ao estabelecimento do pleno emprego. Tal pacto se esgota com a ameaça estrutural que o pleno emprego passou a exercer sobre a taxa de lucro a partir da mundialização da revolução científico-técnica. Esta transforma o valor da força de trabalho no fundamento central da produtividade, ao estabelecer o conhecimento e a subjetividade como os principais elementos das forças produtivas. Inverte-se a lógica da revolução industrial na qual a produtividade era a expressão da desvalorização da força de trabalho ante a maquinaria, impulsionando o protagonismo da mais-valia relativa e da subsunção real do trabalho ao capital.⁵ A crise da subsunção real expressou-se nos movimentos de massa que se iniciaram de forma explosiva em 1968 e avançaram pelos anos 1970, unindo estudantes, trabalhadores e amplas minorias para confrontar a autocracia, o despotismo institucional da burocracia, a separação entre trabalhadores manuais e intelectuais, o colonialismo interno, os limites da democracia representativa, o imperialismo, a guerra e a destruição ecológica do planeta.

Essa ofensiva avança pela década de 1970, perdendo sua força explosiva, sendo confrontada pelo neoliberalismo, a partir da virada para os anos 1980, que substituiu o keynesianismo, tornando-se um instrumento regulatório decisivo do capital para conter os novos movimentos sociais, refundar o Estado e criar as condições para o restabelecimento da taxa de lucro, impondo um mercado de trabalho com altos níveis de desemprego, fundado na queda dos preços da força de trabalho por debaixo de seu valor, estendendo aos grandes centros a superexploração do trabalho e destravando os obstáculos para a retomada dos processos de acumulação produtiva.

A experiência neoliberal iniciou-se no Chile de Pinochet, estendendo-se para os Estados Unidos, Alemanha e Reino Unido e para o conjunto da Europa Ocidental no início dos anos 1980. Para eliminar o pleno emprego e estabelecer a superexploração do trabalho, o neoliberalismo impôs a financeirização do capital que deslocou parte da acumulação do setor produtivo ao financeiro, impulsionando a dívida pública e a competição pelo capital circulante, bem como a realocização dos investimentos produtivos através da abertura comercial e liberalização dos fluxos de capital. A dívida pública passou a mover-se buscando a geração de capital fictício e não mais a produção de empregos e a elevação da produtividade. O neoliberalismo não significou a redução do Estado, mas a sua ampliação mediante o uso do monopólio da violência, direcionando os gastos públicos para sustentar os processos financeiros de acumulação e a competição armamentista, além de conter os gastos em bem estar-social. A realocização dos investimentos, associada às novas tecnologias de produção para mercados mundiais, permitiu descentralizar parte da indústria, utilizando as vantagens competitivas da força de trabalho no mundo para redirecionar os fluxos de investimento produtivo. Ambos os processos reduziram a taxa de investimento nos países centrais, contribuindo a médio e longo prazos para o parasitismo e o desmonte da engrenagem de crescimento virtuoso do eixo atlantista.

Inicialmente a sobrevalorização do dólar significou acentuada elevação da riqueza da burguesia estadunidense, todavia a forte aceleração dos déficits comerciais, da dívida pública, e sua internacionalização entraram em contradição com os baixos estoques

que apresentavam no início dos anos 1980, acumulando-se e colocando em xeque a diplomacia do dólar forte. Se, durante o ciclo de Kondratiev recessivo, a elevação das taxas de juros estadunidenses e a sobrevalorização do dólar impuseram-se sobre a economia mundial, sacrificando-a em função de sua dinâmica parasitária, ainda que sem impedir a formação de novos centros produtivos, a partir de 1994 é cada vez menor a capacidade de Estados Unidos e União Europeia imporem ao mundo a valorização de suas moedas e a sua política monetária. Entre 1979-1994, a elevação das taxas de juros estadunidenses aumentou dramaticamente os níveis de endividamento internacionais provocando o colapso dos projetos de modernização acelerada na periferia – baseados na dependência financeira externa, em particular na América Latina, Leste Europeu e África –, a forte redução das taxas de crescimento econômico mundiais e a drástica redução dos preços do petróleo. Nesse período, os Estados Unidos incrementaram de 417% para 458% seus níveis de renda *per capita* em relação à média da economia mundial, e o Norte da Europa somado à Itália o faz em menor escala, de 306% a 329%.⁶ As contradições da diplomacia do dólar forte no âmbito do atlantismo foram resolvidas no início dos anos 1990, mediante o acentuado ajuste do iene e do marco, reduzindo o saldo comercial dessas economias com os Estados Unidos, mas também o seu dinamismo econômico, provocando o início da longa estagnação japonesa.

A crise de hegemonia do atlantismo iniciou-se por razões internas. Até 1979, não havia desafio significativo a sua competitividade por outras regiões do mundo. A hegemonia estadunidense permanecia sólida no interior do

atlantismo e neutraliza a ofensiva econômica japonesa, impondo-lhe o ajuste das políticas cambiais nos anos 1990. É a necessidade de prolongar a confrontação com sua classe trabalhadora, iniciada em fins dos anos 1960, mediante a conversão da superexploração do trabalho em uma política estrutural dos centros atlantistas, para além das inflexões cíclicas, que impulsionará essa crise. Sua implementação manteve os principais fundamentos da financeirização em período de crescimento longo da economia mundial e acelerou a realocização dos investimentos produtivos. Tal ponto converge com as análises de Arrighi e Silver (2001) que apontam que na atual crise de hegemonia as contradições intraestatais seriam determinantes em relação às interestatais, diferentemente do período precedente no longo século britânico.⁷ Entre 1994-2010, a renda *per capita* dos Estados Unidos caiu de 458% para 390% da economia mundial e no Norte da Europa, incluída a Itália, de 329% para 278%. Nesse período, a China – que havia aproveitado a drástica elevação do iene, entre 1991-1994, para fazer o movimento oposto, desvalorizando fortemente sua moeda, atrelando-a ao dólar, e levando ao fracasso a gestão trilateral das contradições da financeirização estadunidense⁸ – elevou sua participação no PIB mundial de 5,1%, em 1979, para 8,2%, em 1991; 10%, em 1994; e 17%, em 2010.⁹

A crise de hegemonia do atlantismo apresenta diversas dimensões que se aprofundam nesse ciclo longo: a financeirização da economia, a queda das taxas de investimento, o aumento da dívida pública, o deslocamento para o exterior dos investimentos produtivos, a perda de competitividade internacional, a perda da autonomia da política monetária, o alto

nível de desemprego, a contenção ou redução dos salários reais, o aumento da desigualdade, o aumento das assimetrias regionais e a substituição do liberalismo pelo neoliberalismo, gerando a crise do bipartidarismo. Vejamos esses aspectos em detalhe.

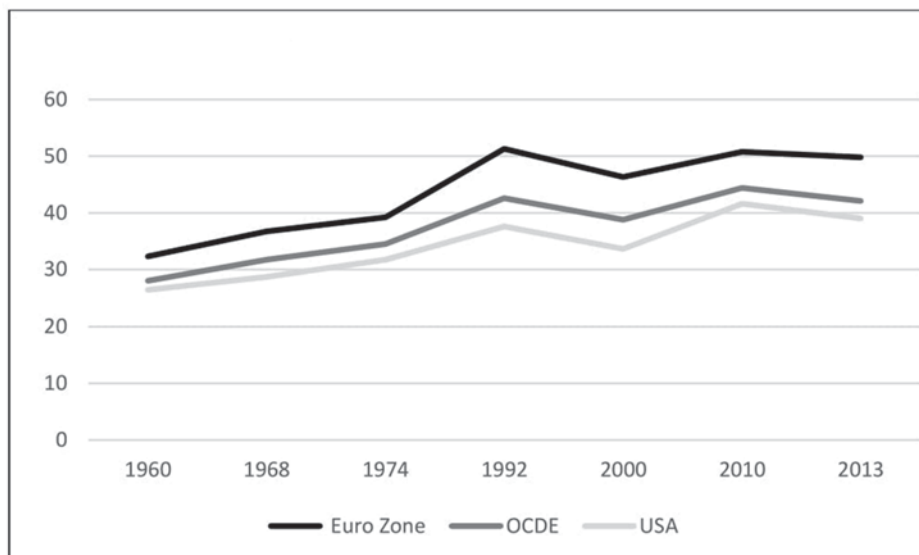
A financeirização da economia atlântica apresenta dois estágios: o primeiro impulsionado pelo aumento das taxas de juros, estimuladas pelo Federal Reserve Board (FED), o sistema de bancos centrais dos Estados Unidos, para a disputa do capital circulante, que se expressa num aumento drástico da dívida pública. Esse estágio predomina durante a fase recessiva do ciclo de Kondratiev, quando as taxas de juros reais são significativamente superiores às taxas de crescimento do PIB e implicam um peso significativo e crescente dos juros no orçamento público. Cria-se uma regulação da economia que eleva significativamente o gasto público em relação ao período keynesiano clássico, mas direciona-o, em grande parte, para a valorização do capital fictício. No segundo período, iniciado a partir da fase expansiva do ciclo de Kondratiev, as taxas de juros reais caem abaixo das taxas de expansão do PIB, mas a dívida pública e os gastos públicos permanecem crescendo a partir da intervenção do Estado no mercado privado de títulos financeiros, garantindo a liquidez de ativos podres quando este colapsa. A financeirização implica, ainda, uma queda significativa na taxa de investimento dos centros atlântistas que se associa a um duplo fenômeno que se desenvolve na formação dos lucros de suas corporações multinacionais: parcelas crescentes da massa de lucros originam-se no setor financeiro e no exterior – oriundas, nesse caso, dos investimentos de filiais dessas

corporações. A perda de competitividade das economias atlantistas faz-se evidente na redução das taxas de crescimento econômico, na diminuição da parcela do PIB ou do comércio mundiais que representam – atualmente infladas pela sobrevalorização de suas moedas –, no crescimento de seus déficits comerciais, na internacionalização de suas dívidas públicas e na vulnerabilidade de seus balanços de pagamentos. O alto nível de endividamento público e a vulnerabilidade de seus balanços de pagamentos lhes vão retirando crescentemente a autonomia de suas políticas monetárias e cambiais pelos efeitos explosivos que podem exercer sobre o gasto público e o equilíbrio macroeconômico. Esses processos desenvolvem-se em maior ou menor grau entre os países atlantistas, apresentando-se, nos Estados Unidos, sua principal potência,

com maior intensidade e nitidez. Na União Europeia, a Alemanha utiliza a contenção dos salários internos como um dos pilares da sua competitividade, auferindo um expressivo saldo comercial com os países da zona do euro – o que contribui decisivamente para aprofundar as suas assimetrias internas e as desigualdades sociais e regionais – e com os Estados Unidos e o Reino Unido – países que mantêm suas moedas sobrevalorizadas – sem evitar, todavia, a queda de sua participação relativa no comércio mundial.

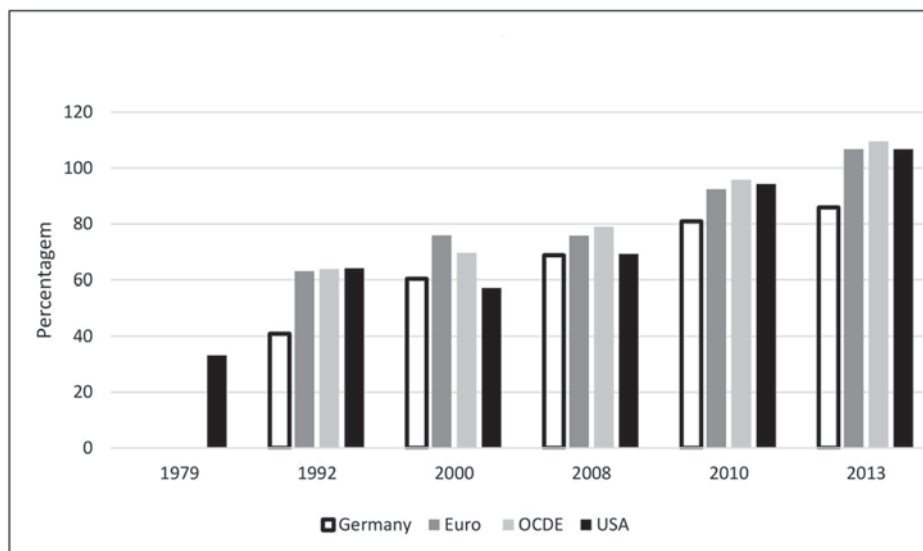
Os Gráficos 3 e 4 mostram o significativo aumento dos gastos públicos e da dívida pública nos Estados Unidos, na zona do euro, e de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Esta se elevou drasticamente na década de 1980, em função do incremento dos juros e de seu

Gráfico 3 – Gastos públicos/PIB (%)



Fonte: elaborado pelo autor a partir de OECD (1998), (2001), (2010) e do Council of Economic Advisers (2014).

Gráfico 4 – Dívida bruta do governo/PIB



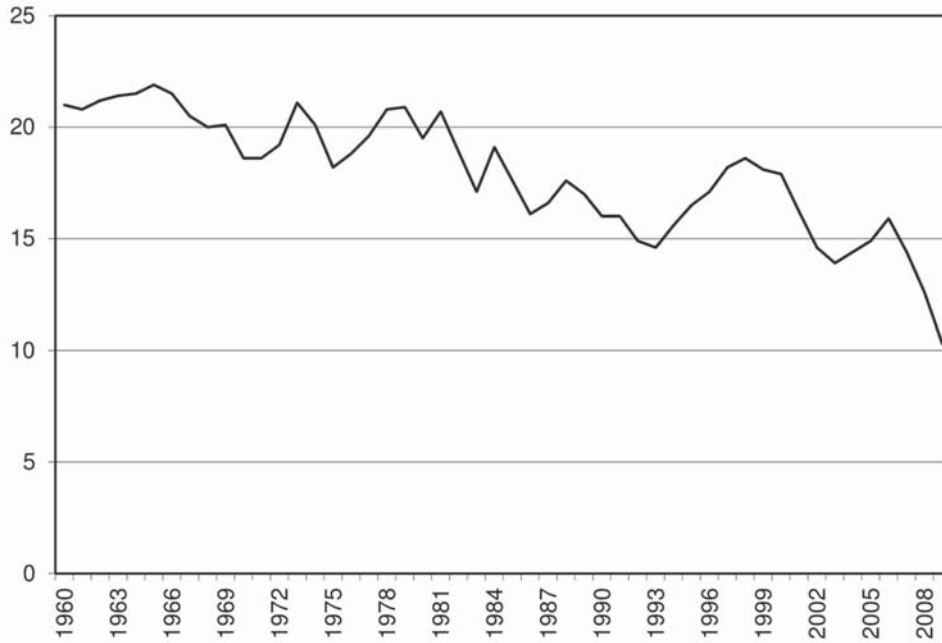
Fonte: elaborado pelo autor a partir de Economic Outlook 2014.1 e do Council of Economic Advisers (2014).

peso no orçamento público e, posteriormente, a partir da crise de 2008, em função da compra, por parte do Estado, de títulos podres, sustentando expectativas de lucros extraordinários sem liquidez. Entre 2008-2014/3, nos Estados Unidos, o governo federal comprou US\$4,2 trilhões em dívidas hipotecárias no mercado privado, e as instituições financeiras privadas, por sua vez, desfizeram-se de US\$4,5 trilhões que tinham sob controle, o que indica o alto nível de rentabilidade dessas operações.¹⁰ Na zona do euro, a ajuda dos governos europeus aos bancos alcançou €4,5 trilhões, aproximadamente 36,7% do PIB europeu, dos quais foram usados €1,6 trilhões entre 2008-2010. Entre dezembro de 2011 e fevereiro de 2012, dois novos programas de

refinanciamento de longo prazo emprestaram €1,1 trilhões aos bancos europeus, com liquidez de €520 bilhões. Desenvolve-se um capitalismo monopolista de Estado que sustenta lucros extraordinários fortemente desvinculados do progresso tecnológico e dos investimentos produtivos nos países centrais.

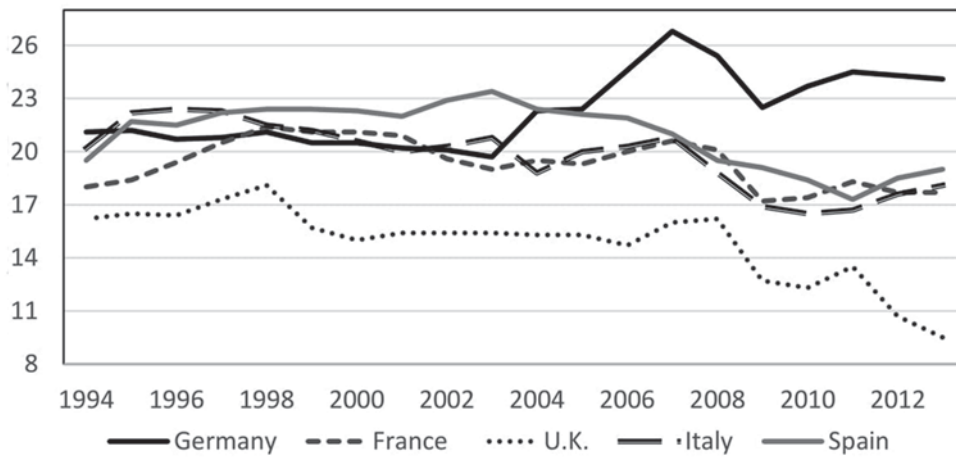
O processo de financeirização vincula-se à queda das taxas de investimento nos países centrais que pode ser estimada por um conjunto de indicadores: a queda nas taxas de investimento nos Estados Unidos (Gráfico 5), a queda nas taxas de poupança na Europa Ocidental e Japão (Gráfico 6), o aumento dos lucros de origem financeiros (Gráfico 7) e dos lucros obtidos no exterior na massa geral de lucros das corporações estadunidenses. O aumento do

Gráfico 5 – Taxa de investimento EUA/PIB (Percentual)



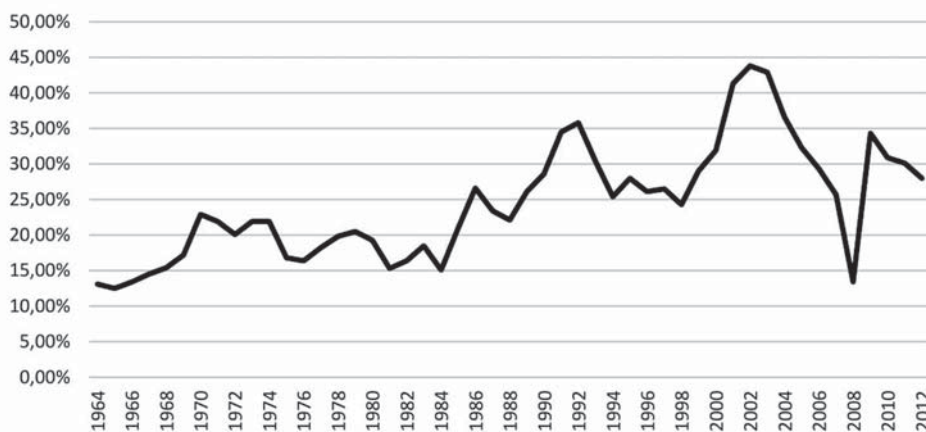
Fonte: elaborado pelo autor, a partir do Council of Economic Advisers (2014).

Gráfico 6 – Taxa de poupança/PIB (Percentual)



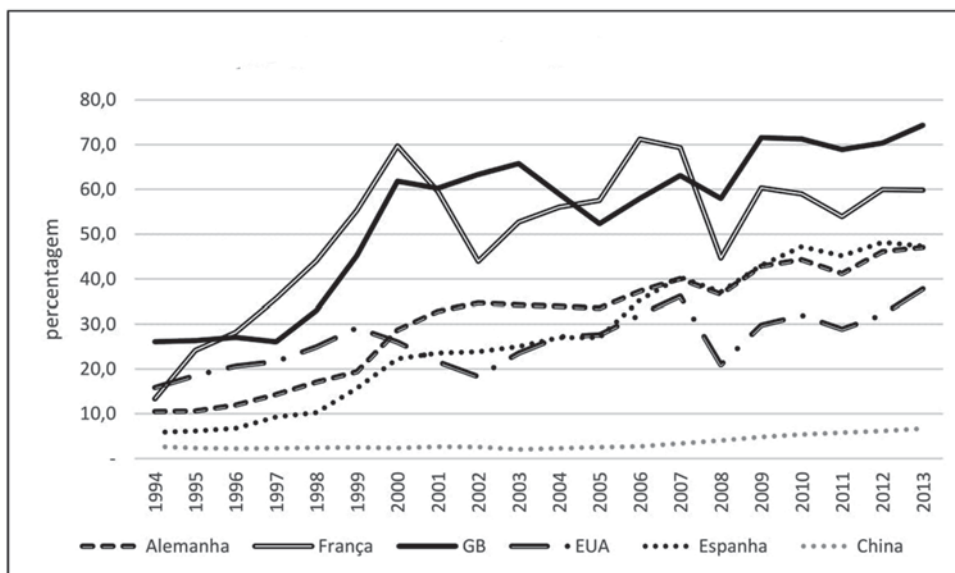
Fonte: elaborado pelo autor, a partir do OECD (2014).

Gráfico 7 – Lucros das Corporações Financeiras/Lucros totais das Corporações (Estadunidenses)



Fonte: elaborado pelo autor, a partir de Council of Economic Advisers (2014).

Gráfico 8 – Estoque de investimento direto externo/PIB



Fonte: UNCTAD.

estoque externo de capital estrangeiro/PIB entre os principais países europeus, os Estados Unidos e o Japão sinaliza para a realocização do circuito produtivo do capital das potências atlantistas (Gráfico 8). Tais fatores promovem um lento deslocamento do eixo de poder na divisão internacional do trabalho, manifesta na significativa perda de competitividade no comércio internacional de Estados Unidos, Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Japão. A perda de competitividade apresenta-se principalmente na redução da participação relativa nas exportações mundiais,¹¹ podendo apresentar-se como forte déficit comercial, caso dos Estados Unidos, mas não, necessariamente, caso da Alemanha.¹²

O saldo comercial da Alemanha saltou de 2,9% do PIB, em 2000, para alcançar 8% em 2007. Foi obtido 65% no interior da Europa, fonte mais dinâmica do saldo que o expandiu no período em 230% contra 186% das regiões fora da Europa, cuja principal origem era os Estados Unidos, de onde provinha mais 50% do superávit comercial extraeuropeu. O seu grande determinante foi a contenção salarial que, combinada à alta tecnologia, permitiu à Alemanha impulsionar dramáticos desequilíbrios comerciais, na zona do euro, que provocaram a crise do balanço de pagamentos e da dívida soberana de Grécia, Espanha e Portugal, revertendo a tendência à convergência da renda média europeia que se estabelecia lentamente. As variações positivas de compensação salarial entre a zona do euro e a Alemanha, desde o início de 1990 até 2008, foram muito superiores às de produtividade entre a Alemanha e a zona do euro, que quase se aproximam a 1. No caso da Alemanha, a variação das compensações salariais foi inferior aos índices de

inflação para a década de 2000. A Grécia que apresentou, no período, uma variação de produtividade muito superior à alemã, mas também uma expansão salarial bastante acima daquela variação, foi estrangulada em seu processo de convergência. Entre 2001-2013, se a Alemanha passou de 116 a 124 da renda média da União Europeia, a Itália caiu de 119 para 98, a França de 116 para 108, a Espanha de 98 para 95, a Grécia de 87 para 75 e Portugal de 81 para 76.¹³ Essencial para a contenção salarial dos trabalhadores alemães foi a unificação alemã com a destruição de empresas e incorporação de milhões de trabalhadores à Alemanha Ocidental. Utilizando-se do mercado comum europeu em jogo de soma zero, lançando mão de sua vantagem histórica em produtividade, combinando-a com a redução salarial, a Alemanha manteve taxas de investimento bastante superiores à média da União Europeia, fortalecendo-se como espaço de acumulação produtiva, mantendo altos níveis de desemprego, que caem à metade entre 2005-2013, para alcançar 5,5% e atravessar a crise em tendência inversa à da região. Todavia, nem mesmo se do mercado regional para produzir assimetrias, a Alemanha consegue deter seu processo de declínio, pois a crise europeia e mediterrânea restringe a sua expansão sustentada: o PIB *per capita* alemão passa de 338% para 264% da média da economia mundial entre 1994-2010 (Bolt e Van Zanden, 2014).

Limitada historicamente em sua expansão pelas potências atlantistas que impediram a sua afirmação territorial e marítima no século XX, a Alemanha reunificada adota o enfoque neoliberal impulsionado desde os principais centros atlantistas – Estados Unidos e Reino Unido. Ao fazê-lo, articula a financeirização na

Europa com a criação de um mercado regional regulado por altas taxas de desemprego. Entra, assim, em contradição com sua vocação de longo prazo para afirmar-se como *hinterland* europeu, capaz de vincular-se a um novo alinhamento geopolítico mundial no qual as potências territoriais e os mercados internos poderão jogar um papel fundamental.

As políticas de superexploração do trabalho elevam fortemente a desigualdade nos países centrais e colocam em xeque o centrismo político, expresso no sistema bipartidário. Nos Estados Unidos, a participação dos 10% mais ricos no PIB se eleva de 33,4% a 47,9% entre 1970-2010; e, na Europa, de 27,6% a 34,7% entre 1979-2010, chegando a 36,9%, caso não se inclua a Suécia. Na Europa, o salto na concentração da renda se dá principalmente no Reino Unido, que evolui de 32,6%, em 1980, para 41,6%, em 2010, mas, também, é expressiva na Alemanha, passando de 32,6% para 36,1% no mesmo intervalo temporal.¹⁴ As taxas de desemprego mantêm-se em altos níveis nos Estados Unidos e na Europa, atingindo principalmente à juventude, e os salários reais mantêm-se comprimidos, situando-se, nos Estados Unidos, em níveis inferiores aos de início dos anos 1970.¹⁵

Na Europa, a crise do bipartidarismo pode ser aferida por dois fatores: pela queda da participação dos dois principais partidos no parlamento europeu e pelo aumento das abstenções. Desde 1999, a participação das duas principais coalizões partidárias no parlamento europeu, de centro-direita e centro-esquerda, caiu de 66% das cadeiras para 54,8% em 2014. Também, a taxa de participação do eleitorado vem se reduzindo progressivamente desde 1979, passando de 62% para 42,5% em

2014. Nos Estados Unidos, o sistema bipartidário é bastante mais sólido, mas também sofre desgaste. Pesquisas do Gallup apontam que a parcela da população que considera necessária a criação de um terceiro partido subiu de 40%, em 2003, para 61% em 2017.¹⁶ O mesmo instituto assinala que a confiança no poder executivo não ultrapassou a faixa dos 30% a partir de 2006 – excetuando o primeiro ano do mandato de Obama, quando atingiu 51% –, alcançando o seu pico de 37%, em 2012 e 2018, e o seu ponto mais baixo de 26% em 2006. Tais índices são muito inferiores aos alcançados entre 1975 e 2005, quando oscilaram entre 72%, durante a Guerra do Golfo, a 38% em 1994, permanecendo a maior parte do tempo em torno dos 50%. Queda mais drástica sofre o poder legislativo, cuja confiança cai de 42%, em 1973, para 30%, em 2004, e 11%, em 2018. A confiança na suprema corte também é afetada: entre 1973-2006 o seu índice de confiança médio foi de 46%, enquanto, entre 2006-2018 este caiu para 32,5%.¹⁷

A eleição de Obama, um presidente negro, o mais votado da história dos Estados Unidos, motivando, em 2008, a maior participação eleitoral estadunidense desde 1968, reforça a desconfiança com as elites tradicionais anglo-saxãs e o desejo de mudança, o que se acentua com a sua queda de popularidade e incapacidade de restabelecer a confiança no sistema político. A queda contínua de brancos entre os eleitores – que passam de 89% do total, em 1976, para 71%, em 2016 –, o aumento da participação de latino-americanos, negros e asiáticos, a elevação da desigualdade social e a financeirização pressionam o sistema político para a polarização, reduzindo o espaço estrutural de legitimidade de uma

política centrista. O formato que isto poderá tomar nos Estados Unidos nas próximas décadas é imprevisível: poderá o Partido Democrata inclinar-se à esquerda e o Republicano à direita, atendendo a essa polarização? Ou, no limite, esses partidos poderão ainda cindir-se, criando-se um partido à esquerda do Partido Democrata e outro à direita do Partido Republicano? A eleição de Donald Trump, em forte contradição com a oligarquia do Partido Republicano, e o expressivo desempenho da candidatura de Bernie Sanders são indicativos das profundas tensões que se desenvolvem no sistema bipartidário estadunidense. Não surpreende que a gestão de Trump assuma com muita ênfase as políticas de banimento de imigrantes e se principalmente contra mexicanos, uma vez que o eleitorado branco estadunidense perde o seu poder relativo, sobretudo, para os latinos, e estes têm concentrado o seu voto nos candidatos do Partido Democrata.

A ascensão da China e os Brics: formação de um novo bloco histórico?

Entre o século XIX e metade do século XX, a queda da participação da Ásia no produto mundial foi drástica e se deu em benefício da Europa Ocidental e dos Estados Unidos. Entre 1820-1950, a participação da Ásia caiu de 56,2% para 15,5% do PIB mundial, enquanto a da Europa Ocidental e Estados Unidos se elevou de 25,4% até 56,9% no mesmo período. Especificamente a China sofreu uma queda de 32,9% para 4,5% que foi interrompida em 1950, elevando-se discretamente para

4,6% em 1973, enquanto a participação da Índia continuou a cair, reduzindo-se de 4,2% para 3,1% entre 1950-1973, tomando-se como referência o patamar de 16%, em 1820. A industrialização *per capita* caiu drasticamente no século XIX, cerca de 6 vezes na Índia, 3 vezes no terceiro mundo e 2 vezes na China, ao passo que se multiplicou por 4 no Reino Unido entre 1830-1900. O auge da civilização capitalista ocidental atlantista deu-se entre 1820-1970.¹⁸

A revolução socialista maoísta interrompeu essa queda, impulsionando a industrialização, a reforma agrária, os investimentos em saúde e educação e um processo de acumulação sem despossessão. Todavia a excessiva centralização administrativa dos processos produtivos pelo Estado, a tentativa de impor grandes escalas de produção sem base tecnológica correlata, a coletivização forçada e a forte transferência de excedentes do campo à indústria geraram má utilização e enormes desperdícios de recursos, limitando o alcance do desenvolvimento chinês. A ofensiva da revolução cultural contra a burocratização do Estado e a monopolização do poder político foram reprimidas, mas encontraram uma resposta no período de Deng Xiao Ping na descentralização administrativa dos processos produtivos, que ampliou a autonomia decisória das populações locais, transferindo poder empresarial do Estado às comunidades, mantendo-se, todavia, a estrutura centralizada do poder político.

Arrighi (2008) ao analisar o processo de ascensão da China na economia mundial em *Adam Smith em Pequim*, indica como chave para isso a revolução industrial. Esta, diferentemente da revolução industrial que separava o trabalhador dos meios de

produção, substituindo-o pelo capital fixo e a maquinaria, investiu na elevação das qualificações e num arranjo tecnológico intensivo em uso do trabalho. A revolução industrial articulou-se com a longa duração da revolução socialista chinesa que se fundamentou no campesinato e na linha de massas do Partido Comunista e em investimentos sociais, como saúde e educação, mas necessitou da autonomia gerencial para desenvolver-se. O estabelecimento do sistema de responsabilidade familiar na agricultura, a criação das *towership and villages enterprises* (TVEs) – empresas comunais agrícolas e industriais – produziram os estímulos para o uso do trabalho qualificado e o desenvolvimento da atividade gerencial com relativa autonomia. A isto se articularam-se a promoção, pelo Estado, da internalização dos capitais da diáspora chinesa, o desenvolvimento por este de setores estratégicos e de *joint ventures* com o capital estrangeiro para transferência de tecnologia, mediante participação significativa no controle decisório. O PIB chinês subiu de 5,1% a 7,2% do PIB mundial entre 1978-1986 e, desde então, a China aprofundou sua vinculação ao mercado internacional, elevando as exportações de 10% para 39% do PIB entre 1986-2006.

Durante esse período, a China aproximou-se fortemente dos Estados Unidos, aspirando à condição de G-2. Desvalorizou sua moeda e a fixou ao dólar; aproveitando-se da elevação do valor do iene, criou gigantescos superávits comerciais, financiou uma parte crescente da dívida norte-americana, comprando títulos do FED, e desenvolveu processos de acumulação por despossessão mediante a diminuição radical do emprego público e a

expropriação da terra, tornando-a urbana por determinação estatal. O coeficiente de Gini elevou-se de 0,30, em 1978, para 0,49, em 2008, e a participação da China no PIB mundial alcançou 17,4% neste último ano. A economia chinesa assumiu forte perfil industrial, respondendo por 15% da indústria mundial e 50% do PIB nacional.¹⁹ Estruturou-se um setor produtivo baseado num segmento estatal que compreende aproximadamente 30% do PIB industrial (telecomunicações, petróleo e gás, geração e distribuição de energia, aviação civil, construção naval e defesa); um segmento de *joint ventures* sob forte presença do Estado mediante participação acionária, presença nos conselhos decisórios, controle do crédito, encadeamentos tecnológicos (maquinarias, automóveis, tecnologias da informação, P&D, química, metais básicos, aço e exploração geológica); e outro segmento de pequenas e médias empresas em que se destacam as TVEs, que foram quase totalmente privatizadas, resultando em casos de *insider privatization*, em que os gerentes se tornaram seus proprietários, a partir de estímulos governamentais.²⁰

Todavia, a crise mundial de 2008 colocou em xeque esse modelo e sinalizou seus importantes limites estruturais: a vinculação prioritária ao mercado norte-americano tornou a China cada vez mais vulnerável às suas instabilidades, arriscando-se a importar suas crises; a elevação da desigualdade pressionou no sentido da busca permanente de níveis elevados de crescimento econômico para reduzir as tensões sociais que vão se acumulando; o alto grau de concentração industrial elevou a dependência de *commodities* aumentando a vulnerabilidade externa e a exposição ao seu ciclo de preços, ao tempo que impulsionou os desequilíbrios

macroeconômicos internacionais; e o alto nível de poluição provocado pela concentração industrial e altas taxas de crescimento degradou as condições de vida e violou o desenvolvimento sustentável. A ameaça de internalização da crise mundial de 2008, com epicentro no eixo atlântico, fez o governo chinês iniciar uma revisão desse modelo de expansão, priorizando o mercado interno. Para isso, estabeleceu um pacote fiscal anticrise equivalente a 9% do PIB, que impulsionou gastos públicos orientados a infraestrutura, inovação, habitação, apoio à agricultura, saúde e seguridade social; valorizou o yuan para conter as exportações; elaborou o 12º plano quinquenal que se propõe a impulsionar a transição de uma economia industrial baseada no crescimento quantitativo para outra de crescimento qualitativo, fundada na construção de uma economia de serviços vinculada à alta tecnologia industrial, à ciência, à promoção do bem-estar, à diminuição da concentração de renda, à sustentabilidade e redução do uso de combustíveis fósseis; e formalizou o estabelecimento do Brics, que criou outro foco de expansão para a política externa chinesa que se vincula à construção de uma força internacional centrada na aliança entre países com forte vocação continental e com grande projeção para o Sul, com expectativas e potencialidade de afetar a médio ou a longo prazo o alinhamento geopolítico internacional e suas estruturas de poder.

A Carta de Fortaleza, resultado da VI Cúpula dos Brics, afirmou que esses países estão empenhados na construção de um marco intergovernamental inclusivo, transparente e participativo, com uma agenda de desenvolvimento universal e voltada para a erradicação da pobreza. Estabeleceu a criação de um

novo banco de desenvolvimento, dedicado a ultrapassar os problemas de financiamento que os países emergentes e em desenvolvimento enfrentam para resolver questões de infraestrutura. Respalda o acordo de comércio e investimento em moedas locais, formalizado pelos Brics, em 2012, e propôs *swaps* de divisas como mecanismo para limitar o uso do dólar. Afirmou a importância das empresas estatais, da cooperação e do intercâmbio internacional entre elas, bem como das pequenas e médias empresas, para a promoção do desenvolvimento. Assumiu particular preocupação com o desenvolvimento de infraestrutura e da indústria na África. Estabeleceu, ainda, um fundo de estabilização contra ataques especulativos internacionais e fez fortes críticas ao Banco Mundial e ao FMI por não democratizarem suas estruturas decisórias e seus sistemas de cotas, considerando a meta de erradicação da pobreza extrema inalcançável nesses termos. Propôs a reforma do Conselho de Segurança para que Brasil, Índia e África do Sul pudessem jogar um papel mais decisivo nas Nações Unidas. Afirmou que a segurança é um bem coletivo e que nenhum Estado deve fortalecer sua segurança em detrimento dos demais. A Carta assumiu posições anti-imperialistas, defendendo uma solução não militar para a crise política na Síria, o estabelecimento de uma zona livre de armas nucleares e de destruição em massa no Oriente Médio e a soberania de um Estado Palestino com base nas linhas de 4 de junho de 1967, convivendo pacificamente com Israel. Assumiu a preocupação com as crises humanitárias e políticas na África, no Oriente Médio e no Afeganistão, propondo a mediação das Nações Unidas e de mecanismos negociados e consensuais de solução.

Abre-se, portanto, um espaço de acumulação de poder capaz de retomar o espírito de Bandung, ancorado em bases materiais muito mais poderosas, impulsionado pela ascensão chinesa na primeira década do século XXI, como já mencionava Arrighi (2008 e 2010) ao analisar a emergência dos países do Sul.²¹ Os Brics apresentam uma agenda que: a) propõe um giro dos investimentos financeiros para os produtivos, o que, no limite, pode ameaçar os lucros monopólicos ao pressionar para baixo os preços das mercadorias; b) constrói marcos intergovernamentais que envolvem diretamente 40% da humanidade e que podem ampliar-se para o Sul, criando possibilidades muito menos assimétricas de relação entre os poderes econômicos e sociais que as impulsionadas globalmente pelas potências marítimas; c) fortalece um padrão de desenvolvimento fortemente apoiado em empresas estatais e pequenas e médias empresas, de caráter inclusivo e universalista; d) questiona a hegemonia atlantista na economia mundial materializada no controle do sistema de Bretton Woods e ONU, no monopólio financeiro e tecnológico de suas burguesias e no imperialismo; e) impulsiona um padrão de política externa anti-imperialista, baseado nos princípios da soberania, autodeterminação dos povos, solução negociada de conflitos.

Entre os fatores que impulsionam os Brics, como embrião de um novo bloco histórico territorialista capaz de disputar o poder no sistema mundial, num período de caos sistêmico, estão: a posição similar de sua população em termos de renda *per capita*, próxima da média da economia mundial; o seu amplo potencial de mercado interno e regional como fator de expansão; o fato de terem sido alvos

da expansão imperialista das potências atlantistas, o que limitou sua vocação regional; a forte presença do nacionalismo e das esquerdas como fator interno de legitimação popular desses Estados e no conjunto dos países periféricos e semiperiféricos; e o interesse dessas forças nacionalistas e de esquerda em quebrar os monopólios tecnológicos, financeiros e comerciais mundiais. Tais elementos respondem pelo alto grau de convergência histórica desses países nas votações na Assembleia das Nações Unidas; cerca de 80% delas, entre 1974-2008, em particular em temas como multilateralismo, defesa da soberania nacional, direitos de autodeterminação e democratização dos poderes internacionais.²²

Todavia o que impulsiona o bloco territorialista são as lutas internas dentro de cada Estado. São estas que poderão fazê-lo cumprir ou não a sua vocação estratégica no sistema mundial. Se, na transição para a hegemonia britânica, as lutas intraestatais foram condicionadas e precedidas pelas lutas interestatais, na transição para a hegemonia estadunidense, articularam-se a estas, desempenhando a polarização fascismo ou socialismo um papel importante nesse processo. Numa futura transição para outro sistema de poder, as lutas intraestatais tendem a ser protagônicas e condicionantes em relação às lutas intraestatais, sendo decisivas para suas formas e desenvolvimento.²³ A explicação para tal mudança está no papel crescente que desempenham os trabalhadores e os movimentos sociais na longa duração do desenvolvimento capitalista, pressionando o Estado e o sistema político. Portanto, será a luta de classes no interior desses Estados e das potências marítimas que darão o formato da transição e da bifurcação que

precede ao novo sistema de poder. As crises sinalizadoras – indicadas por Arrighi como típicas do esgotamento da fase de expansão – são os momentos em que se configuram os fundamentos de um futuro bloco de poder a disputar a transição sistêmica. Na crise sinalizadora britânica se evidenciou a emergência dos protecionismos (guerra da secessão, unificação alemã e revolução Meiji) que disputariam posteriormente a sucessão britânica, panorama ao qual se acresceria o peso decisivo da revolução soviética; na crise sinalizadora estadunidense se evidenciou, a partir da derrota norte-americana no Vietnã, a aliança entre povos do sul e os movimentos de massa no principal centro atlantista para derrotar o politicamente projeto de dominação militar imperialista e afirmar uma revolução social na periferia. Tal precedente histórico indica que o territorialismo poderá se afirmar como um bloco histórico que articule as lutas dos trabalhadores das periferias, semiperiferias e centros contra a produção de riqueza oligárquica, assimetrias e guerras no sistema mundial. Seu epicentro deverá estar na periferias e semiperiferias, em particular nas potências emergentes que as articulem, mas deverá se desdobrar aos grandes centros europeus e atlantistas, alcançando as massas de trabalhadores superexplorados, os migrantes e os setores médios que sofrem com o avanço da desigualdade, a qual deverá se aprofundar nesta década, caso se esgote efetivamente, como postulamos, a fase expansiva do ciclo de Kondratiev. Ao priorizar os mercados internos, a erradicação da pobreza, os regionalismos, suas alianças e a democratização do poder mundial, o territorialismo constitui-se como uma força com alto potencial de contradição com a dinâmica do lucro extraordinário

na economia mundial que estrutura a civilização capitalista.

Entretanto, é preciso ter cuidado e evitar os determinismos que não exprimem a complexidade dos períodos caóticos de bifurcações históricas para os quais nos aproximamos: caso prevaleçam os interesses competitivos e oligárquicos de grupos e frações de classe que dirigem os Estados mais dinâmicos dos Brics, como China e Rússia; e caso prevaleçam as burguesias dependentes e sua presença na estrutura estatal de Brasil, África do Sul e Índia; dificilmente este bloco histórico poderá se formar. Nesse contexto, a ascensão da China representará uma reacomodação num sistema de produção de riqueza oligárquica, que funciona como um jogo de soma zero, regulando ascensões e descensos, cuja resultante lógica, como compensação, poderá ser a queda de países semiperiféricos e periféricos para as profundezas da periferia.

O golpe de Estado no Brasil, o cerco político e econômico aos governos nacionais-populares da região impulsionados pela ofensiva neoconservadora na América Latina e sua articulação ao grande capital estadunidense fragilizam a alternativa geopolítica global lançada pelos Brics, a partir de 2009, quando realizaram sua primeira conferência internacional, mas não configuram uma vitória definitiva. A ofensiva neoconservadora na América Latina aprofunda a crise do capitalismo dependente da globalização neoliberal e se inscreve em um período mais amplo de confrontações que configuram o caos sistêmico que deverá predominar nas próximas décadas, quando as lutas sociais deverão se agudizar e assumir forte dimensão internacionalista, com os cenários nacionais em disputa,

alcançando alto grau de interpenetração e influência recíproca.

Conclusão

Neste artigo, buscamos apontar as especificidades da conjuntura contemporânea a partir da análise das tendências de longa duração da economia mundial. Destacamos a crise de hegemonia do eixo atlantista da economia mundial liderado pelos Estados Unidos, que se estende ao centro e ao norte da Europa Ocidental. Essa crise se aprofunda durante a fase expansiva do ciclo de Kondratiev vigente, iniciada em 1994 e que deverá se esgotar nos próximos anos. Consideramos que a fase expansiva do atual ciclo de Kondratiev tem sido chave para amortecer as contradições impulsionadas pela revolução científico-técnica e pela crise de hegemonia dos Estados Unidos. O seu esgotamento deverá abrir um período de caos sistêmico e de crise da civilização capitalista, e sua principal expressão, o liberalismo político global, que impulsionará as lutas de classes em âmbito nacional e transnacional.

Esse período de caos sistêmico que se avizinha lança imensas incertezas e projetos políticos em confronto. Entre eles, podemos destacar o da reestruturação do velho eixo atlantista a partir do fortalecimento do imperialismo político para controlar as pressões competitivas oriundas da globalização e as da organização da classe trabalhadora; e o da projeção da China como um dos pilares de uma nova ordem mundial que se dirige aos *hinterlands* e ao Sul global para a formação de um novo eixo geopolítico, capaz de refundar o sistema mundial na direção de uma civilização planetária, comprometida com a pluralidade, maior centralização política e a imposição de fortes controles estatais sobre a acumulação de capitais. De grande importância serão a organização e as lutas da classe trabalhadora para que esses controles se exerçam para impulsionar os serviços públicos em saúde, educação, lazer, infraestrutura e preservação dos ecossistemas. Esses grandes alinhamentos tendem a definir limites e as possibilidades que o Brasil e a América Latina encontrarão nos próximos anos para desenhar seus caminhos. A soberania e a democracia popular e participativa tornam-se cruciais para os escolhermos.

[1] <https://orcid.org/0000-0003-1333-6737>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais e Defesa, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional. Rio de Janeiro, RJBrasil.
cadu.m@uol.com.br

Notas

- (1) A série estatística pode visualizada a partir do seguinte endereço eletrônico: <http://www.ggd.net/maddison/maddison-project/home.htm>. Acesso em: 10 jan 2018.
- (2) Segundo o OECD *Economic Outlook 2014*, os Estados Unidos representavam aproximadamente 12% das importações mundiais e 9% destas exportações em 2012 ao passo que, em 1998, representavam 16,3% e 13,8%, respectivamente. Segundo a serie estabelecida por Angus Maddison, em 2008, os Estados Unidos representavam 18,6% do PIB mundial e, em 1994, 21,5%. A crise de 2008-10 baixou ainda mais o patamar do PIB estadunidense, aproximando-o de 17% em 2010.
- (3) Cálculos do autor a partir do World Economic Outlook, publicado em abril de 2018 e dos dados do Banco Mundial sobre crescimento da população mundial. A série do FMI apresenta distinções metodológicas em relação à apresentada pelos seguidores da obra de Maddison em 2013, devendo ser usada apenas como aproximação a esta.
- (4) Veja-se <http://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>. Acesso em: 10 jan 2018.
- (5) Temos mostrado em um conjunto de trabalhos os efeitos da mundialização da revolução científica técnica sobre o processo de trabalho, a formação do valor e os processos de acumulação de capital. Ao tornar o valor da força de trabalho, em particular, a sua qualificação, o elemento central das forças produtivas, a revolução científico-técnica impulsiona a redução da diferença entre o valor do trabalho e o valor da força de trabalho pressionando negativamente a taxa de mais-valia. Este contexto qualificamos de crise civilizatória e se aproxima ao de era revolucionaria descrito por Marx no Prefácio à contribuição à crítica da economia política, quando uma nova estrutura de forças produtivas entra em contradição com as relações de produção e suas formas de propriedade. Para apropriar-se da revolução científico-técnica, o capital necessita estabelecer políticas de superexploração do trabalho, reduzindo os preços da força de trabalho por debaixo de seu valor, o que o leva, nos países centrais, a romper o pacto keynesiano com os trabalhadores e a deslocar parte do seu circuito de valorização para a acumulação financeira ou para outras regiões do mundo, onde a relação entre o valor do trabalho e o valor da força de trabalho lhe seja mais favorável.
- (6) Cálculo do autor a partir da série estabelecida pelos discípulos de Angus Maddison em 2013, atualizando sua metodologia, e que pode ser acessada em <https://www.rug.nl/ggd/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2013>. Acesso em: 10 jan 2018.
- (7) Ver Arrighi e Silver (2001).
- (8) Desta forma a China transfere para si o saldo comercial com os Estados Unidos apropriando-se de grande parte do mercado interno estadunidense, elevando os déficits em conta corrente e endividamento externo deste país via internacionalização de sua dívida pública, na qual os chineses terão participação crescente.
- (9) Cálculo do autor a partir da série estabelecida por Angus Maddison e seus discípulos: <http://www.ggd.net/maddison/maddison-project/home.htm>. Acesso em: 10 jan 2018.

- (10) Conferir em <http://www.federalreserve.gov/econresdata/releases/mortoutstand/current.htm>. Acesso em: 10 jan 2018.
- (11) Entre 2000-2017 a participação agregada de Estados Unidos, Alemanha, Itália, França, Grã-Bretanha, e Japão nas exportações mundiais caiu de 42,6% para 31,4%. Ver *The Economic Outlook*, 2018.1, publicado pela OCDE.
- (12) Os Estados Unidos após forte escalada do déficit comercial que atinge seu pico em 2008, o reduzem significativamente em função da desvalorização do dólar, da diminuição do déficit da conta-petróleo e da apreciação do yuan. A diminuição do déficit da conta-petróleo vincula-se principalmente à substituição da importação de petróleo pela produção local e pelo gás de xisto – com fortes impactos ecológicos. Todavia é cada vez menor o espaço para o impacto desta redução no resultado global da balança comercial, uma vez que o déficit da conta-petróleo cai de 47% para 7,6% do déficit total entre 2008-2017, e aquela continua a ser pressionada pela competitividade de outras regiões do mundo, principalmente a chinesa. Ver: <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/historical/petro.pdf>. Acesso em: 10 jan 2018.
- (13) Ver <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>. Acesso em: 10 jan 2018.
- (14) Ver *Council of Economic Advisers* (2014) e Piketty (2014).
- (15) Nos Estados Unidos, as taxas de desemprego aparentemente mais baixas vinculam-se tanto à maior capacidade de sustentar no longo prazo a sobrevalorização da moeda nacional quanto à invisibilização do trabalho precarizado que cresceu. Embora as taxas de desemprego aberto tenham se reduzido, ainda que lentamente, após a crise de 2008-2010, os trabalhadores de tempo completo representam 82% do total em 2017, quando eram 86,5% deste em 1968. Veja-se a série de longo prazo em https://fred.stlouisfed.org/graph/?category_id=&graph_id=308940. Acesso em: 10 jan 2018.
- (16) Veja-se em <https://news.gallup.com/poll/219953/perceived-need-third-major-party-remains-high.asp>. Acesso em: 10 jan 2018.
- (17) Veja-se em <https://news.gallup.com/poll/1597/confidence-institutions.aspx>. Acesso em: 10 jan 2018.
- (18) Ver Kennedy (1987) e Maddison (2001).
- (19) Veja-se OECD (2013).
- (20) Veja-se Martins (2013).
- (21) Ver Arrighi (2008 e 2010).
- (22) Veja-se Ferdinand (2014).
- (23) Ver Arrighi (1994), Arrighi e Silver (2001), Martins (2011b).

Referências

- ARRIGHI, G. (1994). *O longo século XX de Giovanni*. São Paulo, Editora Unesp.
- _____. (1997). *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis, Vozes.
- _____. (2008). *Adam Smith em Pequim*. São Paulo, Boitempo.
- _____. (2010). *Zhang Lu Beyond the Washington consensus: a new Bandung?* Disponível em: http://krieger.jhu.edu/arrighi/wp-content/uploads/sites/29/2012/08/Arrighi_and_Zhang_New-Bandung_3-16-09_version.pdf. Acesso em: 10 jan 2018.
- ARRIGHI, G. e SILVER, B. (2001). *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro, Contraponto (edição original de 1999, por Minnesota Press).
- BOLT, J. e VAN ZANDEN, J. L. (2014). The Maddison Project: collaborative research on historical national accounts. Maddison Project Datyabase, version 2013. *The Economic History Review*, v. 67, n. 3, pp. 627-651, working paper.
- CASSIOLATO, J. E. e VITORINO, V. (2011). *BRICS and Development Alternatives*. Londres, Anthen Press.
- COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS (2014). *Economic Report of The President*. Washington, United States Government Printing Office.
- FERDINAND, P. (2014). Rising powers at the UN: an analysis of the voting behaviour of the BRICS in the General Assembly. *Journal Third World Quarterly*, v. 35, n. 3, pp. 376-391. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2014.893483>. Acesso em: 10 jan 2018.
- JIADONG, C. et al. (2010). *The trend of the Gini coeficient em China*. Manchester, BWPI Working Paper Center.
- KENNEDY, P. (1987). *Ascensão e queda das grandes potências*.
- KUNG, J. e LIN, Y. (2007). The decline of towership and village enterprise in China`s economic transition. *World Development*, v. 35, n. 4, Elsevier.
- MARTINS, C. E. (2011a). "A América Latina e a conjuntura mundial: conjuntura, desenvolvimento e prospectiva". In: VIANA, A.; BARROS, P.e CALIXTRE, A. (orgs.). *Governança global e integração na América do Sul*. Brasília, Ipea.
- _____. (2011b). *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. São Paulo, Boitempo.
- _____. (2013). "A Geopolítica Mundial e a economia política no século XXI: hegemonia, BRICS e América Latina". In: FLORES, C. S. e MARTINS, C. E. *Nuevos escenarios para la integracion en América Latina*. Santiago de Chile, Editorial Arcis.
- MADDISON, A. (2001). *The World Economy*. Paris, OECD.
- McNALLY, C. (org.) (2008). *China's emergente political economy: capitalism in the dragon's lair*. Nova York, Routledge.
- MORAES, I. N. (2011). *Desenvolvimento econômico, distribuição de renda e pobreza na China Contemporânea*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF POPULAR REPUBLIC OF CHINA (2010). *China Statistical Yearbook*. China Statistics Press. Oct 2010, 1032 (China Statistical Yearbook Series).

- OECD (1998). *Historical Statistics: 1960-1997*. Paris, OECD.
- _____ (2001). *Historical Statistics: 1970-2000*. Paris, OECD.
- _____ (2010). *OECD Economic Surveys: China*. Paris, OECD.
- _____ (2013). *OECD Economic Surveys: China*. Paris, OECD.
- _____ (2014). *OECD Economic Outlook*, v. 2014, n. 1. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook-volume-2014-issue-1_eco_outlook-v2014-1-en. Acesso em: 10 jan 2018.
- PIKETTY, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Harvard University Press.
- UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Disponível em: <https://unctad.org/en/Pages/statistics.aspx>. Acesso em: 10 jan 2018.
- YONGQIANG, L. (2009). An overview of township and village enterprises in China during 1949-2009. Proceedings of the 2nd International Conference on Corporate Governance. Disponível em: <http://www.une.edu.au/business-school/research/corp-gov-conf/papers/li-tves.pdf>. Acesso em: 10 jan 2018.

Texto recebido em 30/jul/2018
Texto aprovado em 12/set/2018

A metrópole para além da nação: globalização e crise urbana

The metropolis beyond the nation:
globalization and urban crisis

Maurilio Lima Botelho [I]

Resumo

O objetivo deste artigo, mais precisamente um ensaio, é refletir sobre o papel das grandes cidades e metrópoles numa economia global, enfatizando a contradição entre a concentração de riquezas e o desemprego crescente nessas aglomerações urbanas. Enfocamos o significado da emergência das cidades globais, cujo nível de integração social e econômica transfronteiriça, que supera as escalas tradicionais, significa uma implosão da economia nacional. Destacamos que as características das metrópoles atuais precisam ser refletidas como parte de uma crise urbana global.

Palavras-chave: metrópoles; cidades globais; desemprego; globalização; crise urbana.

Abstract

The aim of this article - more precisely, an essay - is to reflect on the role of large cities and metropolises in a global economy, emphasizing the contradiction between concentration of wealth and increasing unemployment in these urban agglomerations. We focus on the significance of the emerging global cities, whose level of cross-border social and economic integration, which surpasses traditional scales, means an implosion of the domestic economy. We highlight that the characteristics of current metropolises have to be viewed as part of a global urban crisis.

Keywords: metropolises; global cities; unemployment; globalization; urban crisis.



A consultoria inglesa Oxford Economics, especializada em estudos econômicos e assessoria ao mercado financeiro, analisou o desenvolvimento das maiores cidades do mundo, projetando o crescimento para o ano de 2030. O objetivo era avaliar as tendências de mercado em cidades de todo o planeta. Tendo por base os dados de 2013 e acompanhando o seu presumido crescimento, a consultoria chegou a um resultado que não é exatamente original, mas desperta reflexões por enfatizar a concentração de riquezas nas principais metrópoles mundiais: em 2030, as 750 maiores aglomerações urbanas do mundo terão 35% da população mundial (2,8 bilhões de habitantes) e serão responsáveis por 61% do PIB mundial (80 trilhões de dólares) (Oxford Economics, 2018, p. 2).

Interessados principalmente em informações como o incremento no consumo nessas localidades (mais 18 trilhões de dólares nesse período), o envelhecimento populacional (um acréscimo de 15 milhões de idosos), a demanda por escritórios (540 milhões de metros quadrados) e uma necessidade de criação de 240 milhões de empregos, os consultores da Oxford Economics, economistas em sua maioria, preocupavam-se em formular estratégias empresariais para explorar essas “oportunidades”. Entretanto, no meio dessas projeções, há elementos que, além de dar conta da concentração de renda, também apontam para problemas graves a serem enfrentados por esse universo urbano hipertrofiado.

Em 2030, segundo essas projeções, as 750 maiores concentrações urbanas terão ampliado sua participação no PIB mundial em cerca de 7%, enquanto a população, nesse período, terá aumentado pouco mais de 5%.

Portanto, além de apresentar quase o dobro da riqueza em proporção à população, esse conjunto das maiores cidades do mundo deve ampliar ainda mais sua fatia na renda mundial. Compostos principalmente por grandes regiões metropolitanas (São Paulo, Paris, Moscou), algumas megalópoles (Tóquio) e até mesmo por megacidades (Lagos, Kinshasa e Mumbai), os tecidos urbanos gigantescos são muito diversos e, por isso, também apresentam concentração de renda ainda mais expressiva entre eles (ibid.).

Cerca de um quarto de todo o incremento em riqueza no período de 2012-2030 será concentrado em apenas 20 das maiores cidades. Ou seja, 8,7 trilhões de dólares a mais no PIB das cidades mais ricas do mundo. Isso revela um drama nessas imensas máquinas urbanas de produção de riqueza, pois, mesmo com a industrialização assustadora das cidades chinesas, a expansão econômica na Índia e uma presença cada vez maior de centros urbanos do Oriente Médio e América Latina nas primeiras posições, permanece uma forte concentração da riqueza nas economias centrais.¹ Nos termos facilmente criticáveis da projeção estatística, o cidadão médio de Pequim deverá levar ainda 24 anos para atingir o padrão de consumo comparável ao de Nova York (mantidas as taxas de crescimento atuais). Um morador de Nova Déli, por sua vez, levará 50 anos para chegar a esse mesmo padrão. Lagos, uma das cidades de fratura social mais grave em todo o mundo hoje, terá que percorrer 150 anos para atingir esse nível de consumo (ibid., p. 4).

É evidente que esse desdobramento do padrão de consumo em termos temporais não serve em nada para antecipar o futuro dessas cidades – presta apenas para uma indicação da

brutal diferença do nível de vida hoje. Ao projetar esse tipo de variável na história futura, os economistas estão pressupondo a manutenção de um ritmo atual de crescimento econômico que é insustentável.²

O estudo da Oxford Economics até resalta o desafio que será a geração de empregos para países africanos cuja população tende a crescer vertiginosamente nos próximos anos, particularmente a população jovem que pressionará o mercado de trabalho. Entretanto, tudo isso é visto como uma "dádiva" (*gift*), na medida em que representa incremento de população economicamente ativa. Parte-se aqui de outra preconcepção altamente questionável: a de que, inevitavelmente, a expansão econômica deve promover a criação de empregos. Um dos principais índices do relatório *The Global Cities 2030* não estimula uma reflexão sobre esse tema em seus próprios autores: em 2030, as 750 maiores cidades do mundo terão 30% dos empregos do planeta, um índice proporcionalmente inferior à população que apresentarão (35%), assim como muito abaixo da riqueza mundial nelas concentrada (61%). Isto é um indício claro de que, no capitalismo avançado, a produção econômica não é necessariamente acompanhada de uma criação de oportunidades de trabalho: *há uma desconexão cada vez maior entre produção e trabalho*. Mais ainda: como a riqueza tende a se concentrar, há um grau elevado de exclusão social, mesmo em meio a *idades globais* de alta renda. Por último, é preciso ressaltar que, diferentemente de um passado em que o êxodo rural-urbano representava quase sempre elevação do nível de vida para os indivíduos implicados, o processo de "urbanização planetária", hoje, significa desafios incalculáveis para os novos

moradores das cidades: não apenas o problema de desemprego e informalidade crescente ou a violência e militarização dos espaços urbanos, mas principalmente uma exposição a problemas ambientais que só agora começam a ser tematizados.

Nosso objetivo, neste artigo, é refletir sobre alguns desses aspectos a seguir, principalmente a relação entre produção de riqueza e o desemprego nas metrópoles (seção 1), a exclusão social crescente nas cidades globais e seus impactos sobre as suas respectivas economias nacionais (seção 2). Por fim, discutimos rapidamente a própria concepção atual de metrópole a partir da reflexão realizada.

O desemprego nas metrópoles: desconexão entre produção e trabalho

A evidente desproporção entre a riqueza produzida nas cidades e a oferta de postos de trabalho aí presentes foi captada pela projeção da Oxford Economics. Estamos diante de uma incomum condição em que algumas das principais cidades do mundo, as mais ricas do ponto de vista de acúmulo e produção de riquezas, apresentam taxas de desemprego acima da média de suas respectivas economias nacionais.

No Brasil, essa situação é evidente, hoje, com as metrópoles mais ricas do País apresentando taxas de desocupação acima da média nacional. Assim, as regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo apresentaram taxas respectivas de desocupação de 15,4%, 13,1%, 14,9% e 14,6%,

diante de uma média de 12,7% no País em 2017.³ Esses números ainda são pouco expressivos porque muitas dessas cidades, particularmente o caso do Rio de Janeiro, têm um elevado nível de informalidade, o que significa que o desemprego é apenas um dos sintomas de pobreza e exclusão social. Isso é ainda mais atual porque a maior parte da população economicamente ativa nacional já está em condição informal (sem carteira assinada ou como “trabalhador por conta própria”).⁴ Ainda concentrando boa parte da produção industrial do País e grande parcela das atividades financeiras, as metrópoles mais dinâmicas apresentam um número de excluídos do mercado de trabalho mais amplo, sinal de uma dissociação entre produção de riqueza e oportunidades de emprego.

No resto do mundo, a situação repete-se nas grandes aglomerações urbanas de diversos e importantes países. Em 2016, a França fechou o ano com uma taxa de desemprego nacional de 9,5%, mas sua capital, autêntica cidade global por seus atributos culturais, políticos e financeiros, possuía uma taxa de 12%. Entretanto, esse índice esconde a profundidade da pobreza e da exclusão: a desocupação entre jovens é gigantesca e, entre a população de imigrantes ou seus descendentes, as taxas saltam. A comuna de Clichy-sous-Bois, parte do Departamento do Sena, um subúrbio principalmente de imigrantes na metrópole parisiense, tem 40% de jovens sem emprego.⁵ Isso cria uma constante tensão política e social: não é um acaso que essa localidade tenha sido um dos epicentros das grandes revoltas dos *banlieus* em 2005.

Na Alemanha, o principal “motor econômico” da Europa e cuja economia parece, aos

olhos do mundo, sempre inabalada, também reproduz essa discrepância entre índices nacionais e escassez de emprego em seus centros urbanos. Em 2017, o país apresentou uma taxa oficial de desemprego baixíssima para seus padrões nas últimas décadas – atingiu 5,7% na média nacional. Entretanto, mesmo desconsiderando que as metodologias constantemente renovadas estejam reduzindo a capacidade de aferir a real exclusão do mercado de trabalho,⁶ essa taxa de desemprego começa a ter tons cinzentos quando se observam as maiores cidades, conforme explica Zeuner, da KfW.

O mercado de trabalho alemão está muito desequilibrado, com fortes diferenças em função das regiões e setores. Enquanto na Baviera ou em Baden-Württemberg podemos falar de pleno emprego, com uma taxa de cerca de 3% (as cidades-estados) de Berlim e Bremen ainda estão longe, com taxas de 8 ou 10%.⁷

Na Alemanha, como no Brasil, a taxa de desemprego esconde um aspecto muito mais problemático que são as variadas formas de subocupação e empregos precários cuja função tem sido a de garantir minimamente a sobrevivência:

A precariedade em que vivem muitos trabalhadores é, porém, o lado sombrio do modelo alemão, apresentado por vezes como exemplo. Trabalho barato, *minijobs*, trabalho em *part-time* e temporário [...] Essas formas de trabalho ocupavam, em 2012, oito milhões de alemães.⁸

O mesmo ocorre no estado mais rico do mundo: a Califórnia, nos EUA, normalmente apontada como uma das dez maiores economias do mundo se avaliada isoladamente.

Envolvendo cidades como São Francisco, Los Angeles e San Diego, boa parte do estado poderia ser tomada como uma única megalópole (nomeada como SanSan pelos limites norte e sul). Aí se concentra o núcleo do complexo industrial-militar nos EUA, assim como o principal polo de tecnologia microeletrônica do mundo (Vale do Silício). Entretanto, há alguns anos (2012), a Califórnia apresentava uma taxa de desemprego de 10,5%, enquanto a média nacional era de 8,3%. Suas metrópoles expressavam um drama ainda maior: sete das oito regiões metropolitanas dos EUA com taxas de desemprego acima de 15% estavam no estado da Califórnia. Esse quadro assustador possuía uma síntese em Los Angeles, a capital do estado e centro de uma região metropolitana com mais de 10 milhões de pessoas e 88 municípios:

Demolidoras são as conclusões do relatório "A Time for Truth", elaborado pela Los Angeles 2020 Commission, uma comissão independente formada por 13 cidadãos e presidida pelo ex-Secretário de Comércio, Mickey Kantor.

"Los Angeles mal se move, quando o resto do mundo marcha para diante. Estamos falhando em nos adaptar às realidades do século XXI e estamos nos convertendo em uma cidade em declive". Assim começa o relatório, e continua com um devastador olhar para o que considera as marcas "do que um dia foi o lugar onde acontecia o futuro e agora vive no passado".

A primeira dessas marcas é a pobreza, com 40% da população vivendo na miséria, uma percentagem que é a mais alta entre as grandes cidades dos EUA. Segundo o relatório, isso é produto de "duas décadas de lento crescimento do emprego, com taxas de desemprego muito acima das do resto da nação, e do

congelamento dos salários, com 28% dos trabalhadores que não recebem um valor suficiente para viver".⁹

É verdade que a situação parece ter amenizado nos EUA nos anos posteriores à publicação desse relatório citado, mas, longe de representar uma melhoria social amparada em crescimento econômico, as taxas decrescentes de desemprego são muito mais o resultado de uma crescente informalização (tendência mundial), da desistência na busca por emprego (o desalento comum a quem enfrenta o desemprego de longo prazo) e uma nova bolha financeira que ameaça romper a qualquer momento. Os dramáticos relatos do economista Lewis (2011) sobre os efeitos da explosão da bolha imobiliária de 2007/2008 nas municipalidades californianas – com paralisa de serviços públicos, demissão massiva de membros da polícia e bombeiros, bibliotecas fechando e expansão da miséria – ameaça se repetir e se agravar.

Cidades do cinturão do Sol, Paris, Berlim, Rio de Janeiro e São Paulo – os exemplos poderiam ser multiplicados e indicam uma desconexão progressiva entre a produção de riqueza nas metrópoles mais ricas do mundo em relação à oferta de trabalho. Trata-se de uma tendência inerente ao capitalismo em uma era de *crise estrutural* (Botelho, 2018). O declínio acentuado do capitalismo tem como um dos seus pressupostos a progressiva exclusão da força de trabalho dos processos produtivos, resultado das transformações tecnológicas recentes, que estão transitando da Terceira Revolução Industrial (energia nuclear, microeletrônica, biotecnologia) para uma Quarta Revolução (inteligência artificial, nanotecnologia, bioengenharia).

Mais importante do que um registro dos impactos econômicos da revolução tecnológica sobre o mercado de trabalho, é importante ressaltar a ruptura interna provocada na economia de mercado pelas inovações dos últimos 50 anos. Não temos apenas um mero "desemprego tecnológico", de manifestação temporária, decorrente da aplicação das inovações técnicas aos processos produtivos. A revolução microeletrônica provocou uma dissociação entre o ritmo de crescimento da economia e a geração de empregos, ou seja, a velocidade de racionalização dos processos de produção não é mais acompanhada por uma expansão dos mercados. Esse fenômeno foi observado já na década de 1970, exatamente quando o ciclo de expansão econômica global do pós-guerra se esgotou:

Em contraste direto com o desenvolvimento nos anos 50 e ainda nos anos 60, nos anos 70 as taxas de crescimento da produtividade do trabalho estão acima das da produção – com a consequência de que a força de trabalho liberada pelo progresso técnico não mais pode ser absorvida pela expansão da produção. (Offe, 1989, p. 92)

Assim, se no seio da produção capitalista temos um contraste entre a produção de mercadorias e a diminuição de empregos (*jobless growth*), nos centros urbanos mais importantes do mundo há uma contradição crescente entre acumulação de riquezas e desemprego. As maiores cidades mundiais, as metrópoles mais ricas e, particularmente, as cidades globais são a vanguarda de um processo em que a força de trabalho se torna progressivamente descartável, na mesma proporção em que as riquezas se acumulam em poucas mãos e locais.¹⁰

As cidades globais: desconexão entre as capitais da riqueza e a economia nacional

Na conhecida definição do grupo de pesquisas *GaWC – Globalization and World Cities*, que reúne principalmente pesquisadores da Universidade de Loughborough, no Reino Unido, uma *cidade global* (cidade mundial, na tradução literal) é um centro urbano com importância e influência global determinada, entre outras características, pela existência de uma bolsa de valores de grande magnitude financeira, com sedes de grandes corporações multinacionais, sistema aeroportuário amplo, setor sofisticado de serviços e escritórios, centro de tecnologia avançada e museus de referência.

Os pesquisadores do *GaWC* hierarquizam as cidades globais a partir dessas características. Entre as cidades que se destacam pela atuação de empresas líderes mundiais em finanças, contabilidade, propaganda, direito e administração estão Londres, Nova York, Hong Kong, Paris, Tóquio, Singapura, Shanghai, Pequim, Sidnei e Dubai. Muitas outras cidades também aparecem, mas têm posições periféricas de acordo com a classificação (Taylor, 2018). Como se vê, o critério de divisão mundial entre centro e periferia não tem prioridade sobre a hierarquização das cidades globais: entre as dez maiores cidades do ponto de vista corporativo, cinco pelo menos estão fora do tradicional Primeiro Mundo (Hong Kong, Singapura, Shanghai, Pequim e Dubai).

Esse é um importante registro que nos aproxima de uma das principais faces da relação contemporânea entre economia e as cidades globais: a desconexão do tecido urbano

local com a economia nacional. Um dos efeitos dessa ruptura é a emergência de grandes centros urbanos, com importância crescente na arena internacional, em países que persistem com uma brutal desigualdade de renda, miséria e problemas sociais básicos. Entretanto, isso não é apenas uma tendência de polarização social emergente no tradicional Terceiro Mundo, pois grandes metrópoles do mundo desenvolvido dissociam cada vez mais sua ascensão econômica do restante de seu território nacional.

A autora que melhor identificou essa característica absolutamente central das chamadas cidades globais foi Saskia Sassen. Mais do que uma consequência, essas cidades são fundamentais no processo de globalização:

À medida que a economia global se expandiu nas duas últimas décadas, assistimos à formação de uma rede crescente de cidades globais, hoje somando em torno de 40, pelas quais a riqueza econômica e os processos nacionais se articulam com uma proliferação de circuitos globais de capital, investimento e comércio. Essa rede de cidades globais constitui um espaço de poder que contém as capacidades necessárias para as operações globais de empresas e mercados. Ela atravessa parcialmente a velha divisão Norte-Sul e constitui uma geografia de centralidade, que atualmente também incorpora as principais cidades do Sul global, ainda que a hierarquia dessa geografia de centralidade seja bastante nítida. Em seu nível mais concreto, essa nova geografia é o terreno em que diversos processos da globalização assumem formas materiais e localizadas. Uma análise das cidades globais e suas redes nos ajuda a entender como a centralidade espacial e organizacional é institucionalizada na economia global. (Sassen, 2010, p. 24)

Entretanto, essas cidades, partes ainda ativas na integração global de mercados cada vez mais restritivos, aproveitam-se de uma condição tecnológica e econômica de ligação direta que rompe com a linearidade de escalas (local, regional, nacional, global). As cidades globais mobilizam fluxos transnacionais que ultrapassam as tradicionais hierarquias que compreendiam os antigos Estados-Nações.

A cidade, aqui, não é uma unidade limitada, mas uma estrutura complexa que pode articular uma variedade de processos transfronteiriços e reconstituí-los como uma condição parcialmente urbana. Além disso, esse tipo de cidade não pode ser simplesmente localizado em uma hierarquia escalar que o coloca abaixo do nacional, do regional e do global. Ele é um dos espaços do global, e o aciona diretamente, muitas vezes passando por cima do nacional. Algumas cidades talvez tenham tido essa capacidade muito antes da era atual, mas, hoje em dia, essas condições se multiplicam e amplificam, até o ponto em que podem ser lidas como algo que contribui para uma era urbana qualitativamente diferente. (Ibid., p. 89)

Um traço importante dessa oportunidade criada pelas condições tecnológicas superdesenvolvidas (microeletrônica, rede de informações globais, mercados financeiros conectados em tempo real, etc.) é que as localidades mais pujantes, do ponto de vista da produção de riqueza, podem se conectar sem precisar da intermediação de uma hinterlândia empobrecida ou descartável. Não vivemos apenas uma *competição* entre cidades globais (embora isso seja cada vez mais uma pressão mundial dos investidores para a atração de investimentos), mas também uma *colaboração* direta entre

essas aglomerações urbanas, pois a economia capitalista hoje necessita de uma infraestrutura global em pontos de conexão privilegiados.¹¹

Na verdade, até mesmo o conceito de *po-lo de crescimento*, com sua região, hinterlândia ou uma área de influência polarizada por esse núcleo, precisa ser rediscutido (Perroux, 1975). Sem dúvida que a concentração de investimentos, de riqueza e de oportunidades nas grandes metrópoles cria uma força de atração sobre o território ao seu redor. Mas é a *desconexão territorial* que precisa ser refletida hoje com as cidades globais: essa desconexão se manifesta na relação com o interior da própria metrópole e, sobretudo, na sua relação com o território nacional.

Primeiro, como resultado de uma profunda mudança de época, isto é, de declínio da capacidade de criação de empregos da produção capitalista, a concentração de investimentos nas cidades globais não representa necessariamente geração de riqueza para todos, mas quase sempre uma concentração de renda que se manifesta por meio de uma ampliação de desemprego e, principalmente, por uma expressiva segmentação do mercado de trabalho entre atividades econômicas avançadas e serviços secundários que dissolvem a antiga classe trabalhadora.

Assim, o que temos é principalmente uma cidade partida entre uma minoria integrada aos circuitos globais da produção das riquezas capitalistas, enquanto um exército de empregos ocupados por mulheres e migrantes, sub-remunerados, ou um grande conjunto de atividades informais, como a prestação de serviços alimentares, limpeza, transporte e prostituição formam a maioria do mercado de trabalho, sem contar aí os descartados pela

economia capitalista cada vez mais restritiva. Mais complexo do que o próprio problema do desemprego aberto, como registrado acima, são as zonas cinzentas de uma precarização cada vez mais profunda.

No Brasil, devido à proliferação de atividades econômicas por conta própria, "bicos", informalidade, etc., sempre foi difícil determinar precisamente as fronteiras entre a "ocupação" e a "desocupação": "o mercado de trabalho não demarca, ao menos com a clareza que seria analiticamente esperada, as fronteiras que separam a 'atividade econômica' (para o que 'ocupação' e 'desemprego' se constituem nas situações alternativas típicas) da 'inatividade econômica'" (Guimarães e Araújo, 2006, p. 168). Se há algumas décadas isso poderia ser qualificado como algo típico do Brasil ou da periferia do capitalismo, agora essa se torna uma norma quase universal:

[...] *as fronteiras entre trabalho e desocupação* se tornam fluidas. Generalizam-se formas plurais, flexíveis, de subemprego. Inclusive no último recanto social se faz patente que a norma do pleno emprego para toda a vida está sendo substituída por múltiplas formas de flexibilizações de tempo de trabalho. Menos conhecido é que isto poderia valer, em um futuro próximo, também para o caso da concentração espacial e também para a "organização produtiva" do trabalho. (Beck, 1998, p. 178)

Além disso, uma segunda desconexão territorial manifesta-se de modo ainda mais gritante com a emergência de cidades globais. A capacidade de integração transfronteiriça e transnacional permite às cidades globais passarem por cima das regiões nacionais supérfluas para as novas necessidades de uma

economia capitalista em crise. A competição entre cidades, que seleciona e projeta poucas aglomerações à escala mundial, é também uma seleção que desdenha e exclui a maioria dos outros centros urbanos nacionais – o privilégio corporativo, financeiro e político a um número reduzido de cidades que concentram investimentos, infraestrutura e renda.

Ao mesmo tempo, existe um aumento da desigualdade na concentração de atividades e recursos estratégicos em cada uma dessas cidades, em comparação com outras cidades nos mesmos países. Ao lado dessas novas redes globais e regionais de cidades, existe um vasto território que está se tornando cada vez mais periférico e cada vez mais excluído dos principais processos econômicos que alimentam o crescimento econômico global. Antigos centros industriais e cidades portuárias importantes perderam funções ou encontram-se em declínio, não apenas nos países menos desenvolvidos, mas também nas economias mais avançadas. De maneira semelhante, na avaliação das formas de mão de obra, a supervalorização de serviços especializados e trabalhadores profissionais tem marcado muitos dos "outros" tipos de atividades econômicas e trabalhadores como desnecessários ou irrelevantes para a economia avançada. (Sassen, 2010, p. 96)

Ainda que tenhamos notado a concentração de renda em poucas metrópoles do mundo e principalmente nos países centrais, já estamos além de uma condição em que apenas cidades do capitalismo periférico apresentam aquela fratura social em que dois circuitos de produção e consumo se manifestam na paisagem urbana (Santos, 1979). O que já foi apontado como uma "brasilianização do mundo" (Beck, 1998) corresponde à emergência

dessa contradição que se manifesta tanto no espaço nacional quanto no próprio espaço intraurbano: a ampliação de riquezas manifesta-se em um mercado de trabalho urbano fragmentado e na vertiginosa exclusão social, por um lado, assim como na dissociação entre a economia urbana e a economia regional ou nacional, por outro.

Estamos no limite de uma formação urbana que não respeita as fronteiras nacionais e, pelo contrário, explora exatamente as oportunidades geradas pela conexão tecnofinanceira mundial, em detrimento de qualquer perspectiva de desenvolvimento nacional. A supressão da linearidade e hierarquia entre escalas não é apenas uma reconfiguração geográfica nacional ou mundial – como se estivessemos no umbral de uma nova conformação espacial diante da qual bastaria ajustar a sociedade, a política e o Estado para desenvolver suas potencialidades. O que se trata aqui é da própria inviabilidade do desenvolvimento nacional, pois a alta tecnologia e a concentração de investimentos caminham passo a passo com a miséria absurda e a precariedade urbana mais chocante.

o Primeiro e o Terceiro Mundo estão em todos os lugares. Em Gelsenkirchen encontramos o Primeiro Mundo ao lado do Terceiro Mundo; na Bulgária e na Índia encontramos produtores de softwares competitivos, o Brasil exporta com êxito aviões militares e produtos químicos sem falar do sudeste asiático –, mas logo ao lado começa a favela. Este é um mundo que segue o princípio da "autossemelhança", como poderíamos definir quase ironicamente, conforme o princípio da Teoria do Caos. As microestruturas correspondem à macroestrutura, existindo as assim chamadas ilhas de produtividade

em cada cidade, cada bairro, cada país, em breve, em cada região do mundo, que sempre ainda podem produzir para o mercado mundial – e ao lado a favelização. (Kurz, 2004, pp. 29-30)

Não enfrentamos mais uma polarização crescente em escala nacional, mas a própria implosão do caráter nacional dos territórios. Não é casual que, entre os principais critérios para a entrada no seleto rol das cidades globais, estejam aeroportos internacionais, bolsas de valores de grande mobilização de capital, escritórios sofisticados com conexão telemática e museus de referência mundial. O atributo principal de cada uma dessas infraestruturas é a sua utilidade para uma elite global que já não tem nenhum vínculo imediato com qualquer sociedade nacional ou mesmo com comunidades locais. Os fundos imobiliários no Rio de Janeiro estão recebendo investimentos canadenses e sauditas; os teatros de São Paulo recebem óperas italianas para um público que será formado parcialmente por empresários estrangeiros; o aeroporto da Cidade do México possui voo para Dubai; prédios inteligentes em Johannesburgo possuem conexão de vídeo em alta velocidade com Nova York ou Londres e parte dessa elite mundial se reúne anualmente em Davos.¹² Enfim, a oferta desses serviços urbanos é menos uma “oportunidade aberta” para o desenvolvimento nacional e mais a criação de nichos excludentes de mercado em que os “olímpicos” da sociedade global se movimentam indiferentes aos problemas mais básicos que se avolumam com a crise do capital.¹³

Para um número crescente de pessoas, nossas nações e o sistema do qual eles fazem parte agora parecem incapazes de oferecer um futuro viável e plausível.

Esse é particularmente o caso quando eles observam as elites financeiras – e sua riqueza – escaparem cada vez mais de lealdades nacionais. O fracasso atual da autoridade política nacional, afinal, deriva em grande parte da perda de controle sobre os fluxos de dinheiro. No nível mais óbvio, o dinheiro está sendo transferido do espaço nacional para uma zona offshore em expansão. Esses trilhões em fuga prejudicam as comunidades nacionais de maneira real e simbólica. Eles são uma causa de decadência nacional, mas também são um resultado: os estados-nação perderam sua aura moral, que é uma das razões pelas quais a evasão fiscal se tornou um fundamento aceito do comércio do século XXI. (Dasgupta, 2018)

Isso é muito mais do que um exagero retórico. O capital sempre se movimentou internacionalmente e criou elites que circularam pelo mundo como senhores do destino de suas nações e de outros países, como aprendemos desde o domínio colonial. Entretanto, há algo absolutamente novo que não se restringe ao fluxo de capital monetário, embora sua predominância crescente sobre a produção industrial e, principalmente, sua capacidade ilusória de multiplicar-se independentemente das condições econômicas reais (capital fictício) sejam o fundamento dessa nova realidade crítica. O que temos é uma desintegração nacional que se arrasta pelo mundo e envolve tanto a alta mobilidade do capital quanto a regressão a um fundamentalismo religioso apátrida; inclui a ideologia econômica neoliberal radical reproduzida por todos os espectros políticos (direita ou esquerda) e a fragmentação político-partidária; incorpora o endividamento insustentável dos Estados e a crescente demanda por políticas assistenciais da maioria das populações

desempregadas ou precarizadas.¹⁴ Enfim, visto de um patamar mais amplo, mesmo com sua massa de desempregados e subempregados, as cidades globais são ilhas de prosperidade num mundo cada vez mais estilhaçado por mudanças geológicas que arrastam as estruturas sociais tradicionais para um abismo de tensão, violência aberta e guerra civil.

as estruturas políticas do século XX estão se afogando em um oceano de finanças desregulamentadas, tecnologia autônoma, militância religiosa e rivalidade de grandes potências do século XXI. Enquanto isso, as consequências reprimidas da imprudência do século 20 no mundo outrora colonizado estão em erupção, fragmentando nações e forçando as populações a solidariedades pós-nacionais: milícias tribais itinerantes, subestados étnicos e religiosos e superestados. Finalmente, a demolição das antigas superpotências da sociedade internacional – ideias da “sociedade das nações” que eram essenciais para a maneira como a nova ordem mundial era imaginada depois de 1918 – transformou o sistema de Estado-nação em uma terra de gangues [*gangland*] sem lei; e isso está produzindo agora uma reação niilista daqueles que foram mais aterrorizados e despojados. (Dasgupta, 2018)

Movimentos contrários a imigrantes, escalada militar de potências regionais ou mesmo a reativação de protecionismo econômico (Trump), por meio dos quais se dá a aparente era de retorno ao nacionalismo, não são elementos que negam essa desintegração nacional, mas a demonstração exata de sua força que, por ser tão avassaladora, provoca resistências e respostas contraditórias. Aliás, é significativo que as formas “pós-políticas” em ascensão estejam cada vez mais centradas na escala

urbana propriamente dita do que no território nacional. Os grupos mafiosos e milicianos que buscam controle territorial o fazem principalmente em bairros e cidades onde possam cultivar um mercado de venda de proteção, extorsão e comércio irregular (desde drogas até produtos de alta tecnologia contrabandeados). O rápido sucesso do Estado Islâmico (agora sob forte redução com a intervenção russa na Guerra da Síria) foi obtido exatamente pela construção de uma rede urbana de domínio que ignorava as fronteiras nacionais no Oriente Médio e que impunha a sharia como forma de legitimação. Em muitos “estados falhados” da África, os grupos terroristas e guerrilheiros, as milícias e as facções do crime controlam um conjunto de centros urbanos de um território estilhaçado e, não raro, disputam uma mesma grande cidade para tentar impor seu domínio sobre os demais “grupos insurgentes”. Por fim, a própria administração urbana, numa economia conectada por meio de fluxos financeiros extremamente voláteis, tende a ser “pós-nacional”.

As reflexões de Castells e Borja (1996) sobre as cidades como “atores políticos” internacionais realizaram-se num sentido negativo: tendo seus prefeitos e alcaides elevados à condição de “promotores de eventos”, a função primordial dos grandes centros urbanos é criar um ambiente de negócios prioritário aos investimentos, e, por isso, seus administradores muitas vezes saltam as escalas regionais e nacionais para negociar em âmbito internacional. Como argumentou precisamente Smith (2001), hoje as cidades estão erigindo suas próprias “políticas externas” e, por essa razão, rompendo as escalas tradicionais da organização política e social. Beck também citou os efeitos de espaços sociais transnacionais que levam cada

vez mais prefeitos de cidades mexicanas a Nova York para tratar de “projetos de desenvolvimento local” (1999, pp. 62-63). No caso do Rio de Janeiro dos “megaeventos”, isso se tornou mais simbólico do que em qualquer outro lugar, com o prefeito pessoalmente convidando ou contratando celebridades internacionais, diretores de cinema e arquitetos-artistas para atuarem na (temporária) centralidade emergente da “Cidade Maravilhosa”.

O mais significativo é que essas duas faces não são excludentes, pelo contrário, alimentam-se mutuamente: a mesma municipalidade que ainda mantém o *status* de cidade global (ou que almeja esse posto, como foi o caso do Rio de Janeiro) em geral precisa responder aos problemas de uma estrutura política e social em desintegração, ou seja, precisa demonstrar capacidade de contenção dos grupos mafiosos, milicianos e da violência fora dos bairros turísticos e das zonas centrais de negócios. O forte controle policial do espaço urbano e a militarização direta das cidades tornam-se uma necessidade insubstituível para administrar as tensões crescentes, mesmo no seio das cidades globais. Nova York, com sua “tolerância zero”; a repressão às periferias em chamadas de Paris; a violenta resposta ao terrorismo ou a potenciais “suspeitos” em Londres são apenas versões distintas da mesma “pacificação” levada em curso no Rio de Janeiro, ainda que aqui a magnitude do problema seja muito mais grave pelas condições históricas de fratura social. O “novo urbanismo militar” é a maneira como as grandes cidades respondem às ameaças a sua estrutura política.

[...] não é de se surpreender que as cidades centrais e periféricas comecem a parecer-se: fronteiras fortemente militarizadas, cercas, guardas ao redor de enclaves ou “zonas de segurança”, células de identidades, videocâmeras computadorizadas, vigilância biométrica e controles de acesso militarizados ao redor de centros sociais e econômicos fortificados contra uma massa ingovernável e perigosa. Nos mais extremos exemplos, a ideia de prisões militares e os enclaves étnicos agora crescem ao redor dos distritos financeiros, as embaixadas, os espaços de turismo e consumo dos aeroportos, as arenas desportivas, as comunidades “exclusivas” e as zonas de exportação”. (Graham, 2012, p. 15)

Poderíamos falar até mesmo de uma outra desconexão em curso: no mesmo sentido de uma cidade que já não apresenta mais a capacidade ampla de inclusão econômica, também a forma urbana de um capitalismo em crise se manifesta como uma exclusão social e jurídica crescente. O velho lema do “ar da cidade liberta”, se nunca foi além de um ideograma da forma social burguesa em ascensão, agora está muito longe de qualquer materialização – para evitar a queda na conflagração social e violência generalizada, as cidades integradas aos circuitos globais precisam cada vez mais corresponder a espaços de controle, no quais seus cidadãos são monitorados na mesma medida em que os excluídos (não cidadãos) precisam ser confinados (nas prisões, nos guetos, nas favelas, atrás de muros, etc.).¹⁵

Conclusões

Os dados mais recentes mostram a impressionante explosão da pobreza em São Paulo: em apenas um ano, a pobreza extrema cresceu 35%.¹⁶ Assim, ao lado dos bairros elitizados e de alta renda, como Morumbi, Jardins e Alto de Pinheiros, temos favelas gigantescas e imensas periferias nas quais a vida é garantida todo dia por meio de empregos precários e de informalidade, sob a vigilância de leis não escritas do PCC (Primeiro Comando da Capital).

Na Índia, na megacidade de Mumbai, cujos limites urbanos explodiram num vertiginoso crescimento nas últimas décadas, a população total já ultrapassa 20 milhões em sua área metropolitana. Conhecida mundialmente pela pobreza, falta de saneamento e precariedade na infraestrutura, a partir da década de 1970 a administração pública indiana construiu uma estrutura urbana totalmente nova para acomodar as grandes corporações nacionais e multinacionais, os serviços modernos (redes de *fast food* e restaurantes de grife) e as sedes burocráticas estatais. A nova cidade no continente, chamada de Navi Mumbai, sintetiza a segregação urbana quando confrontada às ilhas que compõem a velha cidade: "tornou-se especializada em alta tecnologia, que emprega pouco e obrigou milhares de operários de sua construção a retornar à superpovoada Mumbai" (Nunomura, 2008).

Em Nova York, naquela que é considerada ainda a capital mundial do capitalismo, cidade com o maior número de bilionários no mundo, a desigualdade social também salta aos olhos: mais de 70 mil pessoas vivem nas ruas, tendo que apelar aos abrigos em noites

mais frias. Do outro lado do país, na capital do estado mais rico do planeta, há também 58 mil pessoas sem tetos:

Nos Estados Unidos, há 553.000 pessoas sem moradia segundo o último censo do Departamento de Habitação publicado no início de dezembro. Corresponde a 0,17% da população, uma porcentagem superior ao México (0,04%), mas inferior ao Canadá (0,44%), Reino Unido (0,25%) e Suécia (0,36%), segundo dados compilados pela OCDE. Um em cada cinco vive em Nova York ou em Los Angeles. Em números absolutos, a cidade de Nova York é a que mais tem sem-tetos nos EUA, acima de 76.000. A diferença é que, em Nova York, 90% têm onde passar a noite. Três em cada quatro pessoas sem teto em Los Angeles não têm cama em algum albergue ou solução temporária. (Número de moradores..., 2017)¹⁷

Essa ampliação generalizada dos sem-tetos nos Estados Unidos indica que os mais recentes índices de euforia econômica e redução de desemprego são muito frágeis e mais dependentes de simulação financeira do que propriamente de um crescimento sustentado.

Na Europa, a situação não é distinta. Na capital da França, o número de sem-tetos é baixo, mas a gravidade se deve ao modo como se acentuou: em dez anos, o número de pessoas sem domicílio fixo aumentou em 50%, o que deixa cerca de 3 mil pessoas nas ruas (Em 10 anos... (2017)). Até um problema aparentemente restrito ao chamado Terceiro Mundo começou a se manifestar aí: em 2105, a polícia fez uma grande operação para remover a maior favela de Paris, com mais de 400 pessoas. Cada vez mais em terrenos baldios, estradas de ferro abandonadas e prédios desativados surgem

favelas pela França, principalmente na região metropolitana de Paris. Em todo o país já são mais de 500 bidonvilles, como são intituladas (Favelas em Paris..., 2017).

Em Londres, o problema dos sem-tetos é ainda mais assustador: há em torno de 144 mil desabrigados pelas ruas da metrópole britânica ("Discharged to the streets"..., 2018). Londres não costuma aparecer na lista das metrópoles com taxas de desemprego acima da média nacional. A prosperidade da capital parece evitar esse problema. Entretanto, a grande vitalidade da cidade, que é a sede do maior mercado financeiro do mundo (em número de negociações), já foi explicada pela extrema concentração de riquezas em relação ao resto do país. Doreen Massey, em obra dedicada à análise de Londres como uma "cidade mundial", apontou exatamente como a sede da City conseguiu superar a decadência econômica das décadas de 1970-1980, especializando-se em serviços financeiros. Isso levou a uma extrema concentração de renda e a uma polarização social entre a cidade e o resto do país, assim como implicou aumento dos custos de vida na capital e gigantesca alta imobiliária, o que criou moradias cada vez mais precárias para trabalhadores de baixa renda, informais e desempregados.

A concentração espacial da economia e sociedade em um canto do Reino Unido, e especialmente dentro da Inglaterra, é um fato centenário. Mas nas décadas recentes tem aumentado sua intensidade. A natureza das relações que mantêm unida essa geografia tem mudado e se concentrado mais. Cada vez mais o país está sendo levado a um vórtice, centrado nas finanças e nos serviços financeiros em expansão, que conformam a infraestrutura cultural do neoliberalismo junto com um

setor imobiliário que mantém e se beneficia de seu crescimento. Isto é tanto uma revisão como um reforço dos aspectos de uma larga divisão nacional espacial do trabalho e, de novo, claramente articulada, dependente e um dos nós de criação da economia internacional. (Massey, 2008, pp. 178-179)

Ou seja, a resposta britânica à evidente decadência nacional nas últimas décadas do século XXI – marcada sobretudo pela desindustrialização – foi uma ênfase no caráter de cidade global de sua capital, o que pode ser lido como uma outra forma de capitulação e abandono da economia nacional.

Essas breves radiografias do contraste urbano espalhado pelo mundo dão conta de uma realidade que já não é mais específica da periferia do capitalismo. Se "o terceiro mundo está contido no primeiro" (Beck, 1999, p. 111), isso se deve às mudanças profundas na economia capitalista que atingiu o seu limite histórico de desenvolvimento (Botelho, 2018).

Tornou-se um lugar comum afirmar que as grandes cidades, as metrópoles e, particularmente, as chamadas cidades globais são os locais onde emergem de modo mais nítido os conflitos e as contradições do processo de globalização. Entretanto, essa afirmação, para ter um significado mais profundo do que o de uma mera frase retórica ou redundante (cidades globais são, evidentemente, expressões de um processo que tensiona o local e o global), precisa ser determinada pelo contexto de crise do capitalismo.

Em certo sentido, a definição mais precisa da metrópole, hoje, deveria conter exatamente esse caráter crítico, que envolve a irradiação e a fragmentação do tecido urbano,

cuja dinâmica ultrapassa fronteiras e, por isso, integra “redes” que se destacam por explorar ainda as áreas oportunas para a acumulação monetária, enquanto outras são relegadas à sobrevivência por sua própria sorte. No conceito de metrópole atual, baseado num espaço abstrato amplificado ao extremo pela lógica da mercadoria, é preciso ter em conta o caráter da própria crise dessa forma de mediação social: a simultânea existência do urbano como um “local” e uma “rede” em que as dimensões regionais e nacionais são abandonadas pela rentabilidade levada ao extremo.¹⁸

Temos um paradoxo em que, quanto mais amplas as cidades e mais urbanizadas as regiões – a ponto de a ONU empregar agora categorias como “cidades-regiões” ou “corredores urbanos” (2010, p. 4) –, mais descontínuos e fragmentados social e economicamente estão esses espaços, em boa parte social e racialmente segregados.

Mais do que uma “nova era” e para além da emergência de uma condição urbana original que deve exigir a geração de novos instrumentos teóricos, a integração global de determinadas centralidades urbanas deve ser vista como parte do processo de crise

estrutural da economia capitalista. “A crise agora é mais urbana do que nunca” (Harvey, 2014, p. 112). Isso significa, sem dúvida, que a teoria deve captar novas dinâmicas sociais, mas que não pode facilmente se render a esses processos como se fossem estáveis, como se indicassem o surgimento de um “novo ciclo” ou sequer como novas configurações políticas globais. O processo de globalização é ao mesmo tempo uma causa e um resultado da crise do capital, que se tornou, pela primeira vez na sua história, capital global (Botelho, 2018, pp. 172-176). As metrópoles, portanto, não apresentam hoje dinâmicas que exprimem meramente uma mudança de época, mas, sobretudo, o declínio de uma era que não pode mais retornar. Além disso, mais do que um palco onde esses processos se desenrolam, as metrópoles e as cidades globais são formas urbanas complexas que demonstram ativamente como a dinâmica se dirige à insustentabilidade econômica e social (para não dizer também ambiental). Assim, as grandes áreas urbanas do mundo são hoje as principais estruturas que impulsionam o processo de globalização em direção a tensões graves e destrutivas.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-5807-262X>

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Departamento de Geografia. Rio de Janeiro, RJ/Brasil. mauriliolimabotelho@gmail.com

Notas

- (1) Um relatório mais antigo da consultoria inglesa PricewaterhouseCoopers também apontava uma crescente importância das aglomerações urbanas da periferia do capitalismo entre as maiores do mundo, mas a concentração de riquezas entre as cidades globais teria pouca redução. No *ranking* das 100 cidades com maiores PIBs do mundo, apenas o G7 teria, em 2025, 36 cidades, enquanto todas as “economias emergentes” teriam 48 aglomerações urbanas. Em 2008, essa relação estava entre 41 e 39 cidades, respectivamente (2009, p. 25).
- (2) Tendo por base os preços e os dados de 2012, o estudo segue um padrão de crescimento econômico que não se sustenta, por exemplo, para a economia chinesa, que teve uma desaceleração brutal em seu crescimento econômico nos últimos anos. O mesmo poderia ser dito em relação a outros “países emergentes” que colapsaram com a explosão da “bolha das *commodities*”. O estudo concentra sua projeção de crescimento do PIB nas aglomerações urbanas periféricas entre taxas de crescimento que vão de 4 a 10% (Oxford Economics, 2018, p. 6). Essa observação vale, ainda, para a projeção realizada pela PricewaterhouseCoopers no relatório *UK Economic Outlook*, que partia de taxas de crescimento bastante elevadas para as economias emergentes. Como apontou um dos responsáveis pelo estudo: “Cidades como Xangai, Pequim e Mumbai, por exemplo, estão projetadas para crescer em torno de 6 a 7% ao ano em termos reais, enquanto cidades como Nova York, Tóquio, Chicago e Londres crescem apenas cerca de 2% ao ano” (Emerging..., 2009)..
- (3) Esses números são da *PNAD Contínua* do IBGE do quarto trimestre de 2017, compreendendo as médias desse ano. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/default_comentarios_sinteticos.shtm. Acesso em: maio 2017.
- (4) No Brasil, ao fim de 2017, temos 34,31 milhões de pessoas “por conta própria” ou sem carteira, quase um milhão acima dos 33,32 milhões ocupados em vagas de empregos formais. (Trabalho sem carteira assinada e “por conta própria” supera pela primeira vez emprego formal em 2017, aponta IBGE, G1, 31 jan 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/trabalho-sem-carteira-assinada-e-por-conta-propria-supera-pela-1-vez-emprego-formal-em-2017-aponta-ibge.ghtml>. Acesso em: abr 2018). Se acrescentarmos o fato de que, após a reforma trabalhista e a lei de terceirização, há uma tendência para a troca de empregados formais por informais, o quadro torna-se ainda mais dramático.
- (5) Subúrbio de Paris tem vista privilegiada, mas desemprego evidencia décadas de fracassos, O Globo, 18 mar 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/suburbio-de-paris-tem-vista-privilegiada-mas-desemprego-evidencia-decadas-de-fracassos-15642242>. Acesso em: maio 2018.
- (6) Taxa de desemprego na Alemanha é manipulada, *Deutsche Welle*, 4 jan. 2018. Disponível em: <http://www.dw.com/pt-br/taxa-de-desemprego-na-alemanha-%C3%A9-manipulada/a-42014674>. Acesso em: maio 2018. Robert Kurz já havia alertado para a prática de “truques” para esconder os dados alarmantes de desemprego, algo não restrito à Alemanha: “Essa maquiagem do desemprego em massa com ajuda de truques estatísticos é comum em todos os países que ainda se utilizam de estatísticas de desemprego. Na República Federal da Alemanha, essa maquiagem pode ser vista pela mudança na apresentação do índice que, até alguns anos atrás, ainda era feita em relação ao número total de empregados, isto é, de assalariados. Entrementes, já se faz a relação com o número total da população economicamente ativa, incluindo todos

os autônomos, os empresários e a força de trabalho de família integrada para embelezar a estatística. Estes são apenas exemplos; os truques mudam de estado para estado, de país para país, mas são aplicados” (Kurz, 2004, pp. 17-18).

- (7) Desemprego na Alemanha fecha 2017 com 5,7%, mínimo recorde, AFP, 3 jan. 2018. Disponível em: <http://anoticia.clicrbs.com.br/sc/mundo/noticia/2018/01/desemprego-na-alemanha-fecha-2017-com-5-7-minimo-recorde-10109631.html>. Acesso em: abr 2018.
- (8) O lado sombrio da baixa taxa de desemprego alemã, *Diário de Notícias*, 21 set 2013. Disponível em: <https://www.dn.pt/dossiers/mundo/eleicoes-na-alemanha-2013/noticias/interior/o-lado-sombrio-da-baixa-taxa-de-desemprego-alema-3432474.html#>. Acesso em: abr 2018.
- (9) Los Angeles, uma cidade em declive, *El País*, 10 jan 2014. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2014/01/08/internacional/1389219779_971330.html. Acesso em: maio 2018.
- (10) “[...] o desemprego em massa começa a lançar uma sombra realmente ameaçadora, não somente sobre a vida socioeconômica de um ou outro país, mas sobre todo o sistema do capital. Pois uma coisa é imaginar o alívio ou a remoção do impacto negativo do desemprego em massa de um, ou mesmo mais de um, país particular mediante a transferência de sua carga para alguma outra parte do mundo, ao ‘melhorar a posição competitiva’ do país ou dos países em questão: um remédio tradicional nos textos, de que até hoje se ouve falar. Entretanto, outra coisa completamente diferente é sonhar com essa solução quando a doença afeta todo o sistema, estabelecendo um limite óbvio ao que um país pode fazer para ‘mendigar ao vizinho’, ou mesmo o resto do mundo, caso se trate do país hegemônico mais poderoso, caso dos Estados Unidos no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Sob essas circunstâncias, ativa-se a ‘explosão populacional’, sob a forma de *desemprego crônico*, como um limite absoluto do capital” (Mészáros, 2002, p. 333).
- (11) “[...] as cidades globais não apenas competem entre si. Juntas elas proporcionam uma infraestrutura em rede crítica para a gestão e o controle de cadeias globais de transações, cada uma com considerável especificidade de funções. O resultado se dá nas múltiplas divisões do trabalho entre cidades, contribuindo para articulações características da economia global que vão além da articulação centro-periferia” (Sassen, 2010, pp. 58-59).
- (12) “Apesar de diferenças em seus lugares de origem, a multidão de Davos tem hoje mais em comum uns com os outros do que com aqueles que não vivem naquela altitude rarefeita. Um antigo alto funcionário do governo americano confirmou essa observação: ‘Acho que o que está acontecendo tem a ver com a própria identidade pessoal deles’, me disse ele. ‘Eles têm uma ligação maior com Davos e sua espécie do que com as pessoas em casa’. [...] Sempre houve ligações entre as elites de diferentes países, mas elas eram tipicamente ‘relações exteriores’ – ligações entre centros de poder distantes, alianças discretas entre soberanos. Porém, há várias décadas tem se formado uma nova comunidade, ao mesmo tempo que as economias cruzam fronteiras, instituições globais se proliferam e o mundo está, bem, ficando plano” (Rothkopf, 2008, pp. 31-32).
- (13) “Lefebvre fala, em sua sociologia crítica, dos segmentos privilegiados da moderna sociedade de consumo como os novos ‘olímpicos’. O termo refere-se ao modo como as elites se colocam acima das contradições do cotidiano vivido pela maioria dos habitantes ‘comuns’” (Barreira, 2013, p. 159).

- (14) E, na medida em que a produção de riquezas perde sua base nacional, o endividamento estatal se aprofunda para lidar com as consequências desse desenraizamento: “o desenvolvimento econômico escapa ao controle do Estado nacional, enquanto as suas consequências – desemprego, emigração, pobreza – se acumulam nas redes de captação do Estado do bem-estar social” (Beck, 1998, p. 36). Isso significa dizer que os críticos das teorias sobre a globalização têm uma certa razão em dizer que o Estado passa a ter funções cada vez mais importantes, mas foram retiradas as condições econômicas de exercer essas tarefas cada vez mais emergenciais do ponto de vista da reprodução social. Não é um acaso que o *welfare state* se converta num *warfare state*, em que se declara guerra aos pobres e excluídos.
- (15) “Essa desproporcionalidade do desenvolvimento urbano pautado por diferenças sociais de classe constitui, de fato, um problema global. Vem ocorrendo atualmente na Índia, assim como nas inúmeras cidades ao redor do mundo onde há concentrações emergentes de populações marginalizadas, ao lado de uma urbanização moderníssima e consumista voltada para uma minoria cada vez mais rica. A questão de como lidar com os trabalhadores empobrecidos, precários e excluídos, que hoje constituem um bloco de poder majoritário e supostamente dominante em muitas cidades, está se transformando em um grande problema político. Em decorrência disso, o planejamento militar está extremamente focado em lidar com os movimentos de base urbana, irrequietos e potencialmente revolucionários” (Harvey, 2014, p. 129). A ênfase “revolucionária” fica por conta da leitura de Harvey do período em que escrevia o texto, quando movimentos urbanos em várias partes do mundo pareciam indicar um ressurgimento das lutas sociais. Não é possível manter esse otimismo para os desdobramentos da crise urbana mundial, ainda mais uma esperança de que esses movimentos fossem indícios de uma “revolução urbana”.
- (16) “Maior polo de riqueza do país, a região metropolitana de São Paulo, que concentra 39 municípios, tem 700.193 pessoas vivendo na pobreza extrema, número 35% maior do que era em 2016. São 180 mil pessoas a mais, mostra análise da LCA Consultores a partir de dados recentemente divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística”(Na Grande SP..., 2018).
- (17) Uma reportagem recente dá conta de mais de 100 mil sem-tetos no estado da Califórnia (Com mais de 100 mil..., 2018).
- (18) A definição de metrópole de Cunningham (2010) vai exatamente nesse sentido, embora negligencie o aspecto de crise que há nesse processo de abrangência global da forma urbana: “[...] na medida em que o conceito de metrópole como forma pura já se apresenta em relação a um horizonte projetado da equivalência absoluta, ele não parece redundante no que se refere a um conhecimento adequado da forma urbana contemporânea. Se assim for, pode agora aparecer de duas maneiras diferentes (mas inter-relacionadas): por um lado, como os ‘elementos dispersos de uma rede global interconectada – uma rede que é constitutiva da forma particular e da ‘experiência’ de qualquer metrópole particular – e, por outro, como a forma básica e generalizada da própria rede, que é, portanto, conceitualmente moldada como uma espécie de ‘metrópole virtual’ (para tomar emprestada uma frase de Koolhaas), historicamente nova e universalmente ‘irradiada’. Talvez o jogo recíproco entre esses diferentes níveis e suas formas ‘quase lógicas’ possa definir conceitualmente a problemática urbana contemporânea mundial. No mínimo, parece ser possível argumentar que a metrópole ainda se apresenta, de modo produtivo, como a mutação de uma ‘figura hegemônica’ – um ponto de mediação com as formas mais gerais de experiência social e prática – conceitualmente homóloga às tendências gerais de desenvolvimento do capitalismo urbano global”.

Referências

- BARREIRA, M. (2013). “Cidade Olímpica: sobre o nexos entre reestruturação urbana e violência na cidade do Rio de Janeiro”. In: BRITO, F. e OLIVEIRA, P. R. de (orgs.). *Até o último homem: visões cariocas da administração armada da vida social*. São Paulo, Boitempo.
- BECK, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nova modernidade*. Barcelona, Paidós.
- _____. (1999). *O que é globalização? Equívocos do globalismo. Respostas à globalização*. São Paulo, Paz e Terra.
- BOTELHO, M. L. (2018). Entre as crises e o colapso: cinco notas sobre a falência estrutural do capitalismo. *Revista Maracanan*, n. 18, pp. 157-180.
- CASTELLS, M. e BORJA, J. (1996). As cidades como atores políticos. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 45, pp. 152-166.
- COM MAIS DE 100 MIL moradores de rua, Califórnia não encontra onde abrigá-los (2018). *O Globo*, 9 maio. Disponível em: https://oglobo.globo.com/mundo/com-mais-de-100-mil-moradores-de-rua-california-nao-encontra-onde-abriga-los-22665406?utm_source=Twitter&utm_medium=Social&utm_campaign=O%20Globo. Acesso em: maio 2018.
- CUNNINGHAM, D. (2010). O conceito de metrópole: filosofia e forma urbana. *Periferia: educação, cultura e comunicação*, v. 2, n. 2. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/periferia/article/view/3461/2377>. Acesso em: abr 2018.
- DASGUPTA, R. (2018). The demise of the nation state. *The Guardian*, 5 abr.. Disponível em: <https://www.theguardian.com/news/2018/apr/05/demise-of-the-nation-state-rana-dasgupta>. Acesso em: maio 2018.
- “DISCHARGED TO THE STREETS”: one homeless man's struggle in freezing London (2018). *The Guardian*, 2 mar. Disponível em: <https://www.theguardian.com/society/2018/mar/02/discharged-to-the-streets-homeless-mans-struggle-freezing-london>. Acesso em: maio 2018.
- EM 10 ANOS, número de moradores de rua cresceu 50% em Paris (2017). *Estadão*, 3 dez. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,em-10-anos-numero-de-moradores-de-rua-cresceu-50-em-paris,70002105512>. Acesso em: maio 2018.
- EMERGING cities set to transform league table of world's wealthiest by 2025 (2009). *The Guardian*, 8 nov. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2009/nov/08/emerging-cities-league-table>. Acesso em: abr 2018.
- FAVELAS EM PARIS, uma cicatriz na cidade-luz (2017). *El País*, 27 nov. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/25/internacional/1511631226_017741.html. Acesso em: maio 2018.
- GRAHAM, S. (2012). El nuevo urbanismo militar. *Antropología: Revista Interdisciplinaria del INAH*, n. 94, pp. 6-18.
- GUIMARÃES, N. A. (2006). Trabalho em transição: uma comparação entre São Paulo, Paris e Tóquio. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 76, pp. 159-177.
- HARVEY, D (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- KURZ, R. (2004). *Com todo vapor ao colapso*. Juiz de Fora, Pazulin.
- LEWIS, M. (2011). *Bumerangue: uma viagem pela economia do novo Terceiro Mundo*. Rio de Janeiro, Sextante.

- MASSEY, D. (2008). *Ciudad Mundial*. Caracas, El perro y la rana.
- MÉSZÁROS, I. (2002). *Para além do capital*. São Paulo, Boitempo e Campinas, Editora da Unicamp.
- NA GRANDE SP a pobreza extrema cresce 35% em um ano (2018). *Valor Econômico*, 25 abr. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/5480737/na-grande-sp-pobreza-extrema-cresce-35-em-um-ano>. Acesso em: maio 2018.
- NÚMERO DE moradores de rua dispara na capital da miséria dos Estados Unidos (2017). *El País*, 30 dez. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/30/internacional/1514632186_267085.html. Acesso em: maio 2018.
- NUNOMURA, E. (2008). Mumbai. *Estado de São Paulo*, 3 ago. Disponível em: <http://www.eduardonunomura.com.br/2008/08/04/mumbai/>. Acesso em: abr 2018.
- OFFE, C. (1989). *Trabalho e sociedade. Problemas para o futuro da "sociedade do trabalho", v. I – A crise*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- ONU (2010). *Estado das Cidades do Mundo 2010/2011: unindo o urbano dividido*. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/100408_cidadesdomundo_portugues.pdf. Acesso em: dez 2010.
- OXFORD ECONOMICS (2018). *The Oxford Economics Global Cities 2030 (Executive Summary)*. Londres, Oxford Economics,. Disponível em: <https://www.oxfordeconomics.com/Media/Default/landing-pages/cities/OE-cities-summary.pdf>. Acesso em: abr 2018.
- PERROUX, F. (1975). "O conceito de polo de crescimento". In: FAISSOL, S. (org.). *Urbanização e regionalização*. Rio de Janeiro, IBGE.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS (2009). *UK Economic Outlook*. Londres, PricewaterhouseCoopers. Disponível em: <http://pwc.blogs.com/files/pwc-uk-economic-outlook-nov-09.pdf>. Acesso em: abr 2018.
- ROTHKOPF, D. (2008). *Superclasse. A elite que influencia a vida de milhões de pessoas ao redor do mundo*. Rio de Janeiro, Agir.
- SANTOS, M. (1979). O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana nos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro, Francisco Alves.
- SASSEN, S. (2010). *Sociologia da globalização*. Porto Alegre, Artmed.
- SMITH, N. (2001). Nuevo globalismo, nuevo urbanismo. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, n. 38, pp. 15-32.
- TAYLOR, P. J. (2008). Urbanization in Global Perspective. *GaWC Research Bulletin*, 463. Disponível em: <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb463.html>. Acesso em: abr 2018.

Texto recebido em 29/maio/2018
Texto aprovado em 13/ago/2018

Metrópole, moeda e mercados. A agenda urbana em tempos de reemergência das finanças globais

Metropolis, money and markets. The urban agenda
in times of reemergence of global capital

Jeroen Klink [1]

Resumo

O presente artigo explora a complementaridade entre a economia política e os estudos sociais das finanças para compreender a variedade de mecanismos pelos quais o capital financeiro se articula com a (re)produção da metrópole, com ênfase no contexto brasileiro. Depois de introduzir alguns conceitos básicos dos estudos sociais das finanças e de qualificá-los à luz da abordagem ortodoxa das finanças corporativas, apresento dois exemplos – a securitização dos tributos e a precificação da água na Grande São Paulo – de como essa vertente pode contribuir para a análise do maior entrelaçamento entre “a finança” e a metrópole. Concluo com recomendações para uma agenda de pesquisa que articule a economia política com os estudos sociais das finanças urbanas.

Palavras-chave: estudos sociais das finanças; capital financeiro; economia política; governança metropolitana compartilhada; governança corporativa.

Abstract

This paper explores the complementarities between political economy approaches and social studies of finance to build an understanding of the varied mechanisms through which finance capital connects with the (re)production of the metropolis, emphasizing the Brazilian context. After introducing the basic concepts of the social studies of finance and qualifying them in light of the orthodox approach of corporate finance, I discuss two examples of the potential insights this approach provides for the analysis of the interaction between finance capital and the metropolis, one related to the securitization of taxes, the other associated with water pricing in Greater São Paulo. The paper is concluded with recommendations for a research agenda that connects political economy with social studies of urban finance.

Keywords: social studies of finance; finance capital; political economy; shared metropolitan governance; corporate governance.



Introdução

Este artigo tem como objetivo principal explorar a articulação entre a teoria urbana e a economia política da urbanização, de um lado, e os estudos sociais de finanças, de outro. Como objetivo complementar, busca verificar o potencial dessa articulação para contribuir com uma agenda de pesquisa sobre os mecanismos socioeconômicos, políticos e ideológicos pelos quais o capital financeiro avança, no cenário contemporâneo, sobre a produção social do espaço nas metrópoles brasileiras.

É desnecessário enfatizar os avanços que ocorreram na teoria urbana, principalmente a partir dos anos 1970, no que se refere à construção de uma reflexão sobre o papel das cidades no processo de reestruturação produtiva. Vários autores de inspiração marxista buscaram complementar a abordagem do materialismo histórico – recortado para a análise do conflito capital-trabalho ao longo do *tempo* – com uma leitura que também aprofundasse as dimensões espaciais da trajetória capitalista. Protagonistas, como Soja (2001): a geografia e a história da reestruturação das metrópoles norte-americanas, principalmente, em Los Angeles; Harvey (1982): leitura das dimensões espaciais na obra do Marx; Lefebvre (2001): direito à cidade e à tensão criativa entre o espaço abstrato do mercado e o espaço diferencial da vida cotidiana; e Castells (1977): dimensão ideológica da questão urbana, movimentos sociais e o consumo coletivo, entre os exemplos mais emblemáticos, colocaram a cidade no centro das atenções em suas pesquisas sobre as transformações multifacetadas em curso, em escala mundial. Outros trabalhos

retomaram e atualizaram a investigação da economia política clássica sobre temas como a geração e a apropriação de valor em torno do ambiente construído, a renda da terra e o papel de agentes como o proprietário e a incorporadora (Ribeiro, 1991; Topalov, 1974; Abramo, 2009).

Essa literatura proporcionou chaves analíticas importantes para a economia política e para os estudos urbanos avançarem na leitura das crescentes contradições socioespaciais que se acumularam nas metrópoles do Estado de bem-estar social nos países centrais até o colapso do sistema de regulação internacional de Bretton Woods, no início dos anos 70 do século passado.¹ Esses esforços teóricos também proporcionaram uma base para fazer leituras sobre o ponto de inflexão que ocorreu no período pós-Bretton Woods, em termos de reescalonamento e reestruturação do Estado, neoliberalização dos espaços urbanos via grandes projetos estratégicos e fragmentação e mercantilização das redes de infraestrutura, entre os temas mais importantes abordados. Essa agenda de pesquisa também avançou na leitura da neoliberalização com um processo não linear (com revezamento entre “rodadas” de recuo e ampliação do Estado), contestado e marcado pelo hibridismo em função da presença contraditória de projetos e estratégias estatais de desregulação e re-regulação (Brandão; Fernández; Ribeiro, 2018; Brenner, 2004; Graham; Marvin, 2001; Barcellos de Souza, 2013).

No entanto, a implosão do sistema Bretton Woods significou mais do que uma mera mudança nas regras internacionais do jogo monetário e foi acompanhada por transformações profundas que influenciaram tanto

a economia quanto o modo de regulação em escala mundial. A troca para um sistema de câmbio flexível (transformando as moedas nacionais em objeto de especulação dos investidores nacionais e internacionais, apostando nas oscilações dos principais preços macroeconômicos, como o câmbio e a taxa de juros), a desregulação e a liberalização dos mercados financeiros nacionais, a criação de novas engenharias financeiras como os derivativos e mercados secundários (veja próxima seção) e, por último, mas não menos importante, a reemergência das finanças globais² deixaram profundas marcas nas cidades. Marcas estas apenas parcialmente analisadas pela teoria urbana crítica que emergiu nos anos 1970.

As evidências das articulações entre o capital financeiro e o urbano proliferaram-se no cenário pós-Bretton Woods. As complementaridades entre o projeto neoliberal; as políticas de austeridade e o endividamento individual mediado pelo Estado (que reduziu os subsídios para o consumo coletivo e fomentou a “inclusão financeira”) (Byrne, 2016; López e Rodríguez, 2011);³ a proliferação de estratégias heterodoxas adotadas pelos governos locais para acessar os mercados de capitais – por exemplo, via a antecipação de recursos tributários (Weber, 2010) –; e, mais recentemente, a própria crise *subprime* (Aalbers, 2012) mostraram a diversidade de entrelaçamentos entre as cidades e o capital financeiro. O ambiente apenas reforçou, se isso ainda fosse necessário, a necessidade de complementar as perspectivas críticas com uma visão mais clara acerca das relações imbricadas entre a moeda, o crédito e as finanças, de um lado, e a dinâmica temporal-espacial das cidades no capitalismo contemporâneo, de outro.

Harvey (1982) foi inegavelmente um dos primeiros a avançar nessa direção quando explorou a tendência de a terra transformar-se em ativo financeiro. Todavia, ao mesmo tempo, deixou em aberto as condições específicas nas quais isso ocorreria, assim como os agentes que consolidariam referida mudança. Na realidade, preencher essas lacunas iria requerer uma compreensão mais detalhada sobre as mediações entre os mercados fundiário e financeiro.⁴

A emergência de uma literatura relativamente nova sobre o fenômeno de financeirização, em geral, e financeirização urbana, em particular, deve também ser vista nessa perspectiva (Klink e Denaldi, 2014; Klink e Barcellos de Souza, 2017; Zwan, 2014; Ribeiro e Diniz, 2017). Apontou que os entrelaçamentos do espaço, tempo e dinheiro/moeda não apenas tenderam a transformar a terra, mas também a própria condição urbana. Na visão de alguns dos autores que contribuíram para essa discussão, o avanço do capital financeiro sobre o urbano evidenciar-se-ia em processos de reestruturação das infraestruturas urbanas, dos recursos naturais e do próprio fundo público. Na era da capitalização “de quase tudo” (Lyshon e Thrift, 2007), a cidade teria se transformado em objeto privilegiado para gerar lucros financeiros.

No entanto, na visão de autores como Christophers (2015), a agenda de pesquisa sobre financeirização corre o risco de perder sua relevância política, considerando que ela prioriza a análise *do que a finança faz* (no sentido de “esticar seus tentáculos” na esfera da vida cotidiana dos outros, na maioria das vezes atores não financeiros), ao invés de investigar *o que ela é* (ibid.). Portanto, pesquisas

posteriores sobre o tema deveriam fazer um esforço na direção de entender melhor o processo constituinte da financeirização, priorizando os entrelaçamentos da moeda, do crédito e das finanças na transformação do espaço, da economia e da sociedade. Isso requer aprofundar a análise de mercados, em geral, e os creditícios e financeiros, em particular.

Christophers (2014a), indiretamente, também ajuda a entender o avanço paradoxalmente tímido da economia política na leitura da dinâmica das metrópoles em tempos de dominância da finança global. Pois a análise dos processos de alocação e circulação do valor em mercados não tem sido objeto privilegiado da economia política clássica. Na visão desse autor, essa última vertente e o próprio Marx sempre priorizaram as questões relacionadas à *geração e produção*, em detrimento da *circulação e distribuição do valor*, processos estes que ocorrem nos mercados.

Na realidade, essa relutância da economia política clássica em dissecar conflitos distributivos em mercados não representa exatamente um fenômeno novo. Os debates entre Engels e os socialistas utópicos, quando o primeiro argumentava que o conflito entre inquilino e proprietário da terra no mercado fundiário a respeito do nível de aluguel, assim como o conflito entre o agiota e o tomador do empréstimo no mercado creditício, eram qualitativamente diferentes, para não dizer secundários, em comparação à disputa central que deveria nortear as análises críticas, isto é, a disputa entre o capitalista detentor dos meios de produção e o trabalhador em torno da produção da mais-valia. Na visão do Engels, deslocar o recorte da análise para os conflitos distributivos nos mercados capitalistas seria confundir

causas e consequências, pecado central do projeto político e intelectual dos socialistas utópicos como Proudhon (Engels, *s/d*).

Neste artigo, argumentamos que analisar a construção social dos mercados, em geral, e dos mercados creditício e financeiro, em particular, proporciona chaves analíticas importantes para articular a dimensão tanto da produção quanto da circulação e distribuição do valor nas metrópoles na fase atual do capitalismo. Mais particularmente, exploramos a potencialidade de uma literatura específica para desempenhar esse papel de coadjuvante para enriquecer a economia política da urbanização. Referimo-nos a uma discussão que se originou na literatura sobre ciência e tecnologia e na sociologia de ciências. Autores como Callon (1998) e Mackenzie (2005) elaboraram uma conceituação dos mercados, em geral, e dos mercados financeiros, em particular, como “um conjunto de agenciamentos sociotécnicos, que podem ser considerados como uma combinação de dispositivos materiais e técnicos, textos, algoritmos, regras e pessoas que moldam agenciamento e dão sentido à ação” (Berndt e Boecker, 2009, p. 543).⁵ Referidas discussões culminaram na consolidação de uma literatura específica sobre o tema da *performatividade* da ciência econômica. O conceito dialoga com a ideia de que a ciência econômica não apenas descreve a realidade; também seus conceitos, métricas, dispositivos e modelagens são ativamente utilizados pelos agentes públicos e privados na constituição social dos mercados. Berndt e Boeckler (2009, p. 544), com base do Callon, argumentam que

não são tanto os economistas acadêmicos [chamados por Callon como “os economistas enjaulados”] que fazem com que

“o modelo do mundo vira o mundo do modelo”, mas antes os profissionais das disciplinas sociotécnicas, como a contabilidade, a gestão das cadeias de valor ou a consultoria (os chamados economistas “soltos na natureza”), que estruturam e formatam os mercados, definindo padrões, sistematizando processos de troca, padronizando mercadorias, calculando preços, etc.⁶

Argumentaremos que o conceito de *performatividade* da economia é relevante para compreender a constituição dos mercados creditícios e financeiros, assim como o seu entrelaçamento com a dinâmica das metrópoles. Mais especificamente, a utilização de determinados dispositivos, modelos e técnicas das ciências econômicas, pelos agentes sociais, na elaboração de estratégias de financiamento e de práticas de precificação e valoração, dentre os exemplos que serão discutidos, pode contribuir para gerar novo conhecimento sobre os mecanismos sociais, políticos e econômicos pelos quais o capital financeiro se articula com a (re) produção da metrópole.⁷

Após esta introdução, o artigo estrutura-se em três seções complementares. Na primeira, discutimos os estudos sociais das finanças e suas possíveis contribuições para a economia política da urbanização. Nessa seção, apresentamos também conceitos básicos e métricas da economia financeira, assim como sua relevância para a economia política a partir da mediação dos estudos sociais das finanças e da ideia da *performatividade*. Na segunda, discutimos dois exemplos desse potencial de articulação entre as literaturas, um relacionado com a transformação do fundo público e outro dialogando com as disputas financeiras que paulatinamente transformam o ambiente institucional

do setor de saneamento ambiental na Região Metropolitana de São Paulo. Na terceira seção, retornamos ao campo da economia política da urbanização, com breves recomendações para a elaboração de uma agenda de pesquisa que articule as promessas epistemológicas dos estudos sociais das finanças com este arcabouço teórico, com ênfase em três questões entrelaçadas e relevantes para o cenário brasileiro contemporâneo, isto é, Estado, fundo público e austeridade; neoliberalização e transformação da governança metropolitana; e papel dos modelos e da modelagem no planejamento urbano-metropolitano.

Uma introdução ao vocabulário dos estudos sociais das finanças urbanas

Cabe, primeiramente, justificar a necessidade de explorar uma vertente teórica específica, isto é, os estudos sociais das finanças, para aproximar-se do tema da cidade e do capital financeiro. Em outras palavras, mesmo que a economia política não esteja colocando o tema dos mercados no centro de suas preocupações, poder-se-ia argumentar que a economia neoclássica *mainstream* já se encarrega de analisar – até de forma exaustiva – a alocação e distribuição do valor em mercados.

No entanto, a abordagem neoclássica paradoxalmente obscurece a visão mais clara sobre a construção social dos mercados.⁸ Em parte, isso também remete à desconfiança tradicional da economia política, mencionada anteriormente, em investigar as *aparências* que se revelam a partir dos preços. Pois, ao mesmo

tempo que o mecanismo de preços, como uma verdadeira mão invisível, transmite as informações necessárias para os agentes individuais (isto é, os consumidores e produtores) racionalmente adequarem suas escolhas, a somatória desses comportamentos e escolhas individuais retroalimenta, no constructo metodológico neoclássico, uma demanda e uma oferta coletiva que geram novo preço de equilíbrio. Portanto, na economia neoclássica, o mecanismo descentralizado de preços representa o elo entre o individualismo metodológico e a eficiência coletiva, ou seja, entre as partes e a soma, sem que se avance na compreensão do mercado como construção social.⁹

O ponto de partida dos estudos sociais das finanças recortados para a ideia da *performatividade* é que os modelos das ciências econômicas e da economia financeira não apenas passivamente descrevem o mundo, mas são ativamente utilizados pelos atores sociais – por meio de uma série de práticas, regras e normas, técnicas e modelagens – na construção dos mercados como um conjunto de dispositivos de cálculo e de agenciamentos coletivos (Callon, 1998). Nas palavras de Faulhaber e Baumol (1988), como a engenharia e a medicina, as métricas e técnicas inventadas pelos economistas contribuem para gerar inovações e transformar o mundo.

A ideia de performatividade foi inicialmente aplicada no campo das finanças corporativas, mais especificamente em relação à previsão do preço das ações na bolsa de valores.¹⁰ MacKenzie (2005) foi um dos principais protagonistas dessa vertente a partir de seus trabalhos sobre o modelo de precificação do Black e Scholes (1972), amplamente utilizado no mercado futuro. Esse autor argumentou

que, considerando que grande número de operadores estava utilizando o mesmo modelo, simulando-o com parâmetros que estavam convergindo no que se refere à evolução das principais variáveis econômicas em função da circulação de normas, convenções e informações entre eles, as práticas de comercialização dos produtos financeiros acabavam se comportando de acordo com as projeções do próprio modelo. Trabalhos semelhantes apontaram que os métodos e técnicas utilizados nos modelos de avaliação econômico-financeira não apenas mudaram as normas e convenções para o planejamento e coordenação da vida econômica, mas gradualmente penetraram também no desenho e na implementação de políticas culturais, sociais e ambientais. Chiapello (2015), por exemplo, discute como, no contexto europeu, as métricas para projetar a capacidade de gerar renda de determinados ativos *no futuro*, amplamente utilizadas pela economia financeira para a avaliação de projetos e programas, têm paulatinamente transformado as práticas tradicionais da contabilidade, que estavam estruturadas em torno do princípio de custos históricos, baseados no momento da aquisição dos bens e ativos *no passado*.

No que se refere ao objetivo mais específico deste artigo, cabe primeiramente definir melhor alguns conceitos básicos utilizados nos estudos sociais das finanças e qualificá-los, particularmente à luz da teoria de finanças corporativas que tende a esvaziar o conteúdo social das técnicas e métricas financeiras.

O primeiro conceito básico é a *constituição social de ativos*, uma tradução livre do conceito *assetization*, utilizado por autores como Guironnet e Halbert (2015) e Birch (2017) quando analisam o processo de transformar

objetos, como infraestrutura urbana, moradia e as várias dimensões que compõem a cidade e a própria vida, em ativos comercializáveis, que geram renda periódica (na linguagem de Guironnet e Halbert, os chamados *tradeable income yielding assets*). Diferentemente da categoria mercadoria (que também pode ser comprada e vendida), um ativo gera um direito para receber renda associada à propriedade, conforme evidenciada na propriedade intelectual (que gera patentes) e na propriedade da terra (que gera renda ou aluguel da terra), dentre alguns dos exemplos mais conhecidos.

A existência de ativos não pode ser naturalizada, como ocorre na nova economia institucional (Moulaert, 2005) ou na economia dos custos transacionais (Haila, 2016). Ativos emergem a partir de um processo social conflituoso, que envolve definir e recortar o escopo, assim como os parâmetros jurídicos e financeiros de propriedades, como a terra, a propriedade intelectual ou os recursos naturais e os de propriedade comum. Referidos parâmetros são ancorados nos conceitos da governança corporativa e na ideia de *shareholder value* (valor do acionista), que buscam enquadrar, para o detentor dos ativos, a redução de risco, a transparência e a confiabilidade das informações e a maximização dos ganhos associados à renda periódica e à valorização do investimento inicial (Froud, Sukhdev e Williams, 2002; Grün, 2007). Nesse sentido, a constituição de ativos também implica uma relação social e mercantil entre proprietário e usuário que compra o direito de usar determinada propriedade.

Por fim, o próprio processo de neoliberalização cria ambiente propício para crescente elasticidade e capacidade de estender a constituição social de ativos para a esfera dos

bens e dos recursos de propriedade comum (os chamados comuns) (Bakker, 2007). Exemplo emblemático dessa tendência ocorre em casos como a criação de direitos comerciáveis para usar a água, evidenciado em países como o Chile (Solanes, 2013).

Um segundo conceito básico refere-se à técnica de *capitalização*, que significa antecipar, ou trazer para o presente, um fluxo de renda a ser recebido durante certo período no futuro. A transformação de um fluxo futuro de renda para o presente requer descontá-lo com a taxa de juros esperada durante o período considerado. Autores ortodoxos, como Faulhaber e Baumol (1988) e o próprio Harvey (1982), observam que o processo de capitalização não é novo. Por exemplo, os comerciantes italianos e belgas/holandeses já utilizaram a técnica, por meio da emissão de letras comerciais que eram depositadas e descontadas nos bancos, com o intuito de antecipar seus recebíveis que se originaram no comércio internacional entre as cidades renascentistas. No entanto, o crescimento exponencial do mercado secundário e dos processos de securitização (nos quais se comercializam uma variedade de certificados de recebíveis e ativos) no período pós-Bretton Woods transformou a técnica de capitalização em um instrumento essencial nas finanças corporativas modernas.

Um terceiro conceito básico é a *precificação*, que se refere ao processo no qual a técnica de capitalização se entrelaça com a circulação de normas, regras e convenções, dentro de uma comunidade profissional, e com a construção coletiva do mercado como um conjunto de dispositivos de cálculo e de agenciamentos. Cabe ressaltar que a precificação está intrinsecamente relacionada com a prática social

de quantificação em geral (Desrosières, 2002). No caso específico da precificação de ativos e propriedades, trata-se de transformar um fluxo de renda a ser recebido no futuro em estoque de valor no presente, processo este que é mais aberto e indefinido que o sugerido pela economia financeira ortodoxa. Mais particularmente, não há nada inerente à prática social de precificação e capitalização que não gere, conforme argumenta a economia *mainstream*, um preço de equilíbrio que reflita o valor real das mercadorias e o valor financeiro dos ativos com base nas expectativas racionais dos investidores.¹¹ Na perspectiva dos estudos sociais das finanças ou da economia convencional (Sanfelici e Halbert, 2015), os preços emergem a partir da circulação de normas, regras, convenções e expectativas, que são pactuadas no âmbito de determinada comunidade profissional. Referida pactuação é estruturada em torno de variáveis-chave, como a percepção do risco, a projeção da renda futura periódica e a taxa de retorno a serem utilizadas nos cálculos econômicos.

Nitzan e Bichler (2009) levam esse raciocínio acerca do caráter social da capitalização e precificação a uma direção que se aproxima da economia política. Mais particularmente, lançam mão do conceito de *capitalização diferencial* como *poder*, isto é, um processo marcado pelas relações sociais desiguais entre agentes sociais, que se reflete na capacidade diferenciada para influenciar a circulação de informações e formação de expectativas (às vezes exageradas, que eles chamam de *hipe*) acerca de preços de ativos e empresas.

Um último conceito básico que precisa ser explicitado diz respeito ao lucro financeiro

associado à compra e venda de ativos em mercados (secundários) por agentes que buscam maximizar o ganho de capital (isto é, a diferença entre o preço de venda e o investimento inicial), reduzir riscos ou obter liquidez. Pois, qualquer ativo financeiro não apenas gera uma renda periódica (ancorada no contrato inicial que estabelece os parâmetros jurídicos e financeiros da remuneração), mas também proporciona possíveis ganhos de capital – isto é, a diferença entre o preço de compra e de venda do ativo (Lapavistas, 2013) –, opções para criar liquidez a partir de fixidez (Gotham, 2009) e proteção contra riscos e flutuações nos preços macroeconômicos (como juros e câmbio), por meio de operações de compra e venda no mercado futuro.¹²

Os conceitos básicos sintetizados acima não podem ser dissociados do papel central do Estado, em geral, e do planejamento urbano e regional, em particular, na construção social de novos mercados creditícios e financeiros, especialmente quando estes últimos ainda não estão consolidados. Conforme discutiremos na próxima seção, as técnicas, métricas e modelagens da economia não apenas circulam no âmbito “do mercado” *stricto sensu*, mas crescentemente envolvem e mobilizam os profissionais responsáveis pelo planejamento, gestão e financiamento dos territórios metropolitanos. Sem ter a pretensão de esgotar esse debate, discutimos brevemente, na próxima seção, a construção e disseminação de novos mecanismos de financiamento para as cidades, via a securitização do fundo público e os dispositivos financeiros utilizados para valorar e precificar as infraestruturas urbanas.

As finanças “em ação” nas metrópoles brasileiras

Nas notas que se seguem, analisamos alguns dos mecanismos utilizados recentemente na constituição de novos mercados creditícios e financeiros nas cidades brasileiras. Apresentamos dois exemplos, um baseado na proliferação de estratégias heterodoxas utilizadas por municípios e estados para acessar o mercado de capitais, o outro recortado para um estudo de caso mais específico sobre as disputas financeiras e institucionais em torno da precificação da água na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Os dois exemplos mostram variações do mesmo tema, isto é, de que modo a utilização de métricas, técnicas e modelos de precificação de ativos, de governança (corporativa) e de gestão de risco começa a gerar um ambiente de *performatividade* da economia na construção social de novos mercados creditícios e financeiros nas metrópoles brasileiras. Os exemplos também apontam o crescente entrelaçamento entre o capital financeiro e o urbano em áreas além do circuito imobiliário, tema já discutido com maior frequência na literatura brasileira (Royer, 2014; Fix, 2011; Shimbo, 2012).

Financiamento, fundo público e mercado de capitais¹³

Diferentemente do ambiente institucional norte-americano (Weber, 2010; Peck e Whiteside, 2016), as cidades brasileiras não têm acesso direto ao mercado de capitais, e os limites para a capacidade de endividamento são

regulamentados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000) e por diversas resoluções do Conselho Monetário Nacional e do Senado.

No entanto, recentes e polêmicas experiências em curso nos diversos municípios e estados federados sugerem que haja uma pressão para a constituição de novos mecanismos de financiamento para o setor público que o articulem diretamente com os mercados de capitais. Mais especificamente, a emergência de uma “nova safra” de empresas estatais, como a Companhia Paulista de Securitização, a PBH-Ativos S/A, no município de Belo Horizonte, a Companhia Paranaense de Securitização, a InvestPOA S/A e a Companhia de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos de Salvador, dentre os exemplos mais emblemáticos, aponta o surgimento de um modelo, que, inclusive, é objeto de circulação dentro de uma comunidade profissional de gestores públicos e privados.¹⁴ Quais são os principais dispositivos mobilizados pela nova prática institucional-financeira que norteiam a constituição dessas empresas e seus vínculos com o mercado de capitais (Canettieri, 2017)?

Primeiramente, os objetivos formais das empresas constituídas como a PBH-Ativos S/A é “administrar e explorar economicamente ativos”, “auxiliar o tesouro na captação de recursos financeiros”, “estruturar e implementar operações que visem à obtenção de recursos junto ao mercado de capitais” e objetivos específicos correlatos.¹⁵ Os objetivos mencionados não podem ser dissociados do quadro mais amplo, marcado pela austeridade fiscal e pela busca de novos recursos. Ao mesmo tempo, percebe-se uma tendência de acordo com a qual os entes federados lançam mão de um

dispositivo jurídico – isto é, a criação de empresas estatais supostamente independentes, mas, na prática, sob controle acionário do município ou estado – com o objetivo de driblar os limites referentes à capacidade de endividamento público em vigor no país. Por exemplo, a emissão de títulos de dívida, lastreados a garantias públicas, é vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, as empresas estatais de securitização que foram criadas nos últimos anos desempenham o papel de pivô na montagem de novas engenharias financeiras e institucionais que buscam utilizar o fundo público e outros ativos estatais-urbanos como garantia para acessar o mercado privado de debêntures.¹⁶ Na prática, o setor público lança mão do instrumento de cessão de ativos, como terrenos e imóveis públicos, empresas estatais de infraestrutura e de saneamento básico (veja a próxima seção) e o próprio fundo público – via créditos tributários e não tributários – com o objetivo de *capitalizar* a empresa estatal de securitização, para que esta última possa acessar o mercado privado de debêntures. No que se refere aos créditos tributários, estes são repassados pelo ente federado para a empresa pública de securitização em troca de debêntures subordinadas, que apenas pagam correção monetária e não são comercializáveis. Ao mesmo tempo, a empresa pública emite outro tipo de debênture simples, especificamente direcionada ao mercado de capitais, com garantias lastreadas aos direitos creditórios autônomos cedidos pelo ente federado. Estas últimas debêntures pagam juros de mercado e multa em caso de mora, cujos valores são corrigidos mensalmente de acordo com as cláusulas do contrato.¹⁷

Em segundo lugar, a constituição das empresas estatais camufla a assimetria na gestão de risco associada ao formato específico utilizado na emissão dos diversos tipos de debêntures. De um lado, o ente federado cedendo recursos tributários por meio da emissão de debêntures subordinadas pela empresa estatal de securitização (sem pagamento de juros), mantendo sua responsabilidade operacional pela cobrança dos tributos e disponibilização das informações aos investidores, de acordo com as premissas da transparência e da governança corporativa. De outro, a emissão de debêntures com garantia pública é cercada por uma série de mecanismos e métricas de monitoramento que busquem reduzir os riscos para os investidores privados e repassá-los, em última instância, para o ente federado. Por exemplo, uma conta separada centraliza os recursos tributários, incluindo os juros e as multas por mora dos contribuintes inadimplentes, como garantia para os investidores privados. Na experiência da empresa PBH-Ativos em Belo Horizonte, o contrato também previu um índice de garantia real de 200%, implicando a necessidade de garantir nessa conta específica, mês a mês, um saldo devedor de créditos tributários vencidos duas vezes maior que o valor nominal atualizado não amortizado das debêntures em circulação (acrescido dos juros e demais encargos). Ainda no caso da cidade de Belo Horizonte, os planos de anistia fiscal, implicando descontos para pagamento à vista por contribuintes inadimplentes, automaticamente geraram obrigações para o município recompor o fluxo de caixa pactuado no momento da emissão das debêntures.

Em terceiro lugar, o arranjo de empresas estatais “não dependentes”, que lançaram mão de ofertas restritas de debêntures simples, isto é, envolvendo esforços limitados de colocação desses títulos, constituiu um ambiente institucional propício à criação de mercados secundários de debêntures que se situam à margem do sistema de fiscalização e supervisão do Banco Central, do Conselho Monetário Nacional e do Senado. Em várias ocasiões, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) deu anuência a ofertas restritas desses títulos com dispensa de pedido prévio de registro de oferta na bolsa de valores e de consulta junto ao Banco Central para que este se pronunciasse quanto a normas e resoluções sobre o endividamento público.¹⁸ Referida flexibilização pela CVM foi incentivada pelas instruções normativas anteriores,¹⁹ que instituíram um regime simplificado de oferta, permitindo, após um bloqueio inicial de 90 dias, a aquisição por até 50 investidores qualificados (implicando *ticket* mínimo de R\$1 milhão, de acordo com as regras da bolsa de valores) e 75 investidores potenciais que poderiam ser consultados durante o processo de prospecção da oferta. Na prática, esse ambiente desencadeou um circuito paralelo oligopolizado, com poucos *players* bem-informados, estruturado em torno de criação e apropriação do lucro financeiro ou, na linguagem do Lapavitsas (2013) e Hilferding, “lucro de fundador” (veja também nota 12), associado a emissão e circulação das debêntures no mercado secundário. Nesse sentido, as “regras do jogo” para a precificação inicial de títulos com o perfil da PBH-Ativos S/A, que não são negociados no mercado aberto, remetem às normas e práticas pouco transparentes em vigor na própria bolsa de valores para esse tipo de produto.

Por exemplo, da escritura da primeira emissão de debêntures com garantia pela PBH-Ativos S/A em Belo Horizonte, registrada na Junta Comercial do estado de Minas Gerais, consta que a precificação do título segue os procedimentos de *bookbuilding*, de acordo com o qual o banco coordenador da oferta avalia, a partir de um processo iterativo junto ao grupo seletivo de investidores interessados e qualificados, a potencial demanda e o preço do lançamento.²⁰

Por fim, ao mesmo tempo que surgiram polêmicas e investigações parlamentares em função do caráter pouco transparente do modelo que se disseminou em vários municípios e estados, presenciou-se um movimento político buscando proporcionar base jurídica mais sólida para a securitização de debêntures lastreadas em garantias públicas. Essa movimentação culminou no encaminhamento de Projetos de Lei do Senado (PLS n. 204, de 2016) e congresso (PL n. 3.337, de 2015) em torno da regulamentação da securitização da dívida ativa (CNACD, s/d).

Débito-crédito, preços e o esvaziamento da governança compartilhada da água²¹

Há algum tempo o tema da titularidade do saneamento básico nas regiões metropolitanas brasileiras tem sido objeto de disputas entre municípios e estados federados (Aversa, 2016). Apesar de o acórdão sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n. 1.842), referente à titularidade de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro, ter julgado pela responsabilidade compartilhada entre municípios e estados federados nas regiões metropolitanas,

o cenário atual ainda deixou várias lacunas e incertezas quanto ao desenho específico do arcabouço institucional e financeiro que emergirá nos próximos anos.

Ao mesmo tempo, há indícios de que o próprio desenho da governança territorial compartilhada-participativa, vislumbrado principalmente pela legislação nacional do saneamento ambiental (Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007) e pelo referido acórdão sobre a ADI n. 1.842, julgado pelo Supremo Tribunal Federal, sofreu um processo de esvaziamento em função do agravamento de disputas institucionais e financeiras, principalmente entre autarquias municipais e empresas estaduais. Tais disputas estão paulatinamente sendo estruturadas em torno de métricas, dispositivos e modelos emprestados da própria economia financeira e da literatura sobre a governança corporativa.

Nesse sentido, a precificação da água é tema central porque, do ponto de vista do capital financeiro, a receita tarifária representa um fluxo de caixa estável e previsível que pode ser capitalizado e, portanto, reflete-se diretamente no preço das ações e no lucro financeiro do acionista. No entanto, existem outras pressões sociais em torno da precificação da água. Por exemplo, a política tarifária não pode ser dissociada das questões relacionadas com a arrecadação de recursos e do fundo público. Isso porque o preço da água está imbricado com o próprio arranjo do federalismo fiscal e, consequentemente, enraizado em projetos materiais e discursivos de neoliberalização, de austeridade fiscal e da necessidade de recuperação dos custos (marginais) (Swyngedouw, 2013). Por fim, o debate sobre a política tarifária dialoga com a agenda estruturada em torno do direito à cidade e à água, conforme promulgado pelas

agências multilaterais, na linha da Declaração de Dublin (Bakker, 2007).

Vejam o caso emblemático da entrada de métricas e dispositivos financeiros e a transformação do modelo de governança na disputa entre a Sabesp, uma sociedade anônima, com ações registradas na Bolsa de Valores de São Paulo e Nova York, e o Serviço Municipal de Água e Saneamento Ambiental (Semasa), uma autarquia municipal responsável pelo saneamento ambiental (água, esgotamento, drenagem e resíduos sólidos) na cidade de Santo André, na Região Metropolitana de São Paulo (Klink, 2018).

Em novembro 2015, o Semasa encaminhou, junto ao Cade (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), um requerimento para investigação da Sabesp. O Semasa argumentou que, desde meados dos anos 1990, a Sabesp utilizou sua posição de “quase-monopolista” no mercado de atacado para água no sentido de suprimir as margens das autarquias municipais. Os sucessivos desentendimentos sobre o preço correto da água desencadearam uma escalada no estoque da dívida de vários municípios junto à Sabesp. Dívidas estas que, na maioria das vezes, acabaram sendo negociadas de forma extrajudicial, por meio de acordos envolvendo perdão em troca da transferência dos ativos municipais e da responsabilidade pela gestão (incluindo a arrecadação das tarifas) para a Sabesp, que, por sua vez, já conseguiu negociar acordos desse tipo e assumir a gestão dos ativos em várias cidades da RMSP, como Osasco (1999), São Bernardo do Campo (2003) e Diadema (2013). O Semasa seria a próxima empresa municipal em uma trajetória marcada por “ofertas de aquisição hostil” e pelo gradual esvaziamento da governança territorial

compartilhada do saneamento em áreas metropolitanas, envolvendo empresas municipais, concessionária estadual e população.

O Semasa também questionou a posição contraditória da Agência de Regulação para Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Arsesp), criada em 2007 para regulamentar e supervisionar empresas como Sabesp. Antes dessa data, a política tarifária da Sabesp e das autarquias municipais foi executada por meio de decretos, em um contexto marcado pelo vácuo regulatório. Apenas no ano 2014, a Arsesp publicou a primeira nota técnica para orientar o processo de revisão tarifária para o período 2014-2017. Antes disso, a Agência nunca se preocupou com a investigação das métricas e práticas que substanciaram o cálculo da tarifa, limitando-se meramente a aprovar reajustes anuais de acordo com a taxa de inflação, com base na tarifa estabelecida anteriormente. O Semasa também ressaltou que a dependência dos recursos financeiros e humanos repassados ("a conta-gotas") pelo governo estadual reforçou o quadro de fragilidade e falta de autonomia da agência reguladora.

A Sabesp replicou que o requerimento de investigação do Semasa representou mais uma manobra em uma longa trajetória marcada pela recusa da autarquia municipal em pagar os verdadeiros custos da água (Cade, 2018):²²

recolhendo, com poucos esforços, os benefícios gerados pelos usuários adimplentes dos demais municípios metropolitanos e repassando o ônus associado ao crescimento exponencial da dívida, incluindo multas e juros, para as próximas gerações da cidade. Considerando que os tribunais agora iniciaram o processo de cobrança judicial da dívida, a estratégia criativa do Semasa representou uma

cortina de fumaça no iminente último estágio do conflito, re-escalando e redirecionando-o para a esfera de regulação e preservação das estruturas concorrenciais de mercado.

O argumento principal da Sabesp foi que o dispositivo do tipo *price cap* (Mourão, 2017), adotado pela Arsesp para nortear a elaboração e aplicação da política tarifária da água, não proporcionou qualquer incentivo para as práticas de discriminação de preços em detrimento das autarquias municipais. De forma geral, um arranjo *price cap* estabelece critérios para o ajuste anual dos preços, levando em consideração itens como inflação, aumento de produtividade e redução de ineficiências. No caso específico da Sabesp, o dispositivo foi combinado com uma fórmula para a fixação do preço inicial – ou preço-base (P0) –, baseada em uma versão adaptada de uma métrica financeira tradicional, isto é, o custo médio incremental de longo prazo (*average incremental cost* – AIC). Referida métrica é disseminada nos principais livros-texto sobre avaliação econômico-financeira de projetos de infraestrutura e também amplamente utilizada nas principais operações de empréstimo para esse setor pelas agências internacionais como o Banco Mundial (Bahl e Linn, 1992). É calculada, para determinado horizonte de planejamento, como a projeção dos custos de investimento e operação e manutenção por metro cúbico de água, capitalizados com a taxa esperada de retorno, no mesmo período. A Agência reguladora adotou uma taxa de retorno esperada baseada no custo médio de captação no mercado de ações e de debêntures, que foi fixada em 8,06%. Na visão da Sabesp, esse teto para a taxa de retorno transformou qualquer estratégia de discriminação de

preços nos diversos segmentos de mercado em uma espécie de jogo de soma zero; pois, cobrar mais no atacado implicaria margens menores no varejo (e vice-versa) para, assim, permanecer dentro do limite estabelecido para a taxa de 8,06%.²³

Em novembro de 2017, o Cade rejeitou e arquivou o requerimento de investigação da Sabesp. O órgão baseou sua decisão em três argumentos:²⁴ (1) a Sabesp não tinha uma posição de monopolista no mercado de varejo na cidade de Santo André; ao contrário, em cidades metropolitanas com autarquias municipais – como o caso de Santo André –, esse monopólio é, de fato, praticado localmente pelo Semasa; (2) o Cade acatou o ponto de vista da Sabesp de que o processo de elaboração, revisão e ajuste anual da tarifa tinha ocorrido de acordo com diretrizes criadas e monitoradas por uma agência reguladora independente. Concordou também que o dispositivo de *price cap* eliminou eventuais vantagens associadas a uma política tarifária, discriminando mercados a jusante e a montante; e (3) mesmo que o órgão tenha explicitado que seu papel não era entrar no mérito específico de questões financeiras de dois *players* atuando no mercado, o Cade avaliou que, mais do que uma preocupação com a infração da ordem econômica pela Sabesp, o requerimento de investigação foi motivado pela recusa de o Semasa em aumentar o preço de varejo da água. Aumento este que poderia ter evitado a escalada de seus níveis de endividamento junto à Sabesp (Cade, 2018):²⁵

O mercado de água é inelástico no *downstream*, do modo que haveria espaço para aumento de preços nesse segmento, especialmente considerando que cada governo municipal tem liberdade

para definir sua tarifa não tendo que se submeter a um valor máximo estabelecido por uma agência reguladora, como é o caso da Sabesp no varejo. Assim, especialmente estando o monopolista no *downstream*, premido por dívidas, seu cálculo de precificação deve considerar o repasse ao consumidor final do preço dos insumos. Contrariamente, o que parece acontecer no presente caso é uma estratégia do Semasa de diminuir os custos da água que fornece pagando menos do que o devido à Sabesp, com o intuito de não aumentar o preço final para o consumidor do município de Santo André.

Não é escopo aqui analisar com mais detalhes o indeferimento do requerimento de investigação da Sabesp (Klink, 2018). No entanto, o parecer do Cade foi notável por várias razões. Em primeiro lugar, o monopólio absoluto do Semasa no mercado de varejo para água deve ser relativizado, considerando a efetiva ameaça de entrada da Sabesp a partir de uma eventual negociação bem-sucedida em torno do perdão da dívida em troca de transferência de ativos municipais e de responsabilidade pela gestão local de saneamento para o sistema estadual. Além disso, o Cade claramente superestimou o grau de independência da agência reguladora, que até os próprios mercados e agências de avaliação como *Moody* já tinham problematizado (Moody's, 2013). Ao mesmo tempo, subestimou o número de brechas no dispositivo de *price cap* utilizado para nortear a elaboração e revisão das tarifas, que poderiam ser exploradas por práticas criativas de cálculo, particularmente dentro de um cenário marcado por falta de acesso aos dados e sistemas de informação da Sabesp. Uma dessas práticas foi criticada pelo Semasa e ficou também sem resposta no

próprio processo do Cade. Mais particularmente, o Semasa contestou o argumento de que, no formato atual, a fórmula *price cap* eliminou as vantagens para a discriminação de preços no atacado e varejo, pois a eventual eficiência do dispositivo baseou-se no limite para a taxa de retorno sobre os ativos (de 8,06%). No entanto, um acréscimo nos investimentos e, subsequentemente, no estoque de ativos não descartaria maiores lucros, em *valores absolutos*, em mercados específicos, mantendo, assim, a taxa de retorno dentro do limite percentual estipulado pela Arsesp. Em outras palavras, o próprio formato do dispositivo *price cap* proporcionou incentivos para a Sabesp artificialmente incorporar ativos existentes na fórmula (*assetization*), a partir de investimentos efetuados e já amortizados no passado. Por fim, o Cade argumentou que o Semasa, operando como monopolista no mercado de varejo para água, marcado pela baixa elasticidade do preço da demanda, deveria ter explorado seu potencial para maximizar a receita tarifária, repassando, desse modo, a escalada de preços no atacado, cobrados pela Sabesp para o consumidor final.²⁶ Apesar de extrapolar suas competências como agência de regulação e supervisão da ordem econômica e, baseando-se no senso comum – isto é, de uma forma ou outra, que uma dívida seja paga –, a avaliação do Cade desviou-se da questão central da necessidade de uma investigação mais detalhada das relações imbricadas entre a trajetória da governança, a precificação e o financiamento do saneamento ambiental em Santo André e outras cidades metropolitanas em situação semelhante. A recusa para destrinchar tais “conexões desarrumadas” entre a gradual acumulação de um estoque de dívida e práticas diferenciadas para precificar a água

e gerar fluxos tarifários significou que o Cade não interpretou devidamente seu papel na preservação de um sistema compartilhado de planejamento, gestão e financiamento do saneamento em áreas metropolitanas.

Enquanto isso, as negociações entre o Semasa e a Sabesp sobre o encaminhamento de um acordo estruturado em torno do perdão de dívida em troca de transferência de ativos municipais e de responsabilidade pela gestão para o governo estadual não avançaram, apesar da pressão da Sabesp para equacionar o impasse.

A própria Sabesp, a partir da lei n. 16.525, de 15 de setembro de 2017, aprovada em regime de urgência, em menos de dois meses, foi objeto de uma reengenharia institucional-financeira que envolveu a criação de uma nova sociedade controladora por ações (*holding*), com participação majoritária do governo estadual. A sociedade exerce o controle acionário da Sabesp e tem por objetivo, dentre outros, “deter a titularidade, administrar e explorar ativos de qualquer natureza, visando precipuamente à universalização e à eficiência dos serviços de saneamento básico no estado de São Paulo”, além de “estruturar e implementar operações de captação de recursos para fortalecimento da capacidade de execução de estratégias e ações no setor de saneamento básico” (lei n. 16.525, art. 2º, inciso II). A Sabesp imediatamente envolveu a International Finance Company – braço especializado do Banco Mundial para o setor privado – com o pedido para desenhar a estrutura de capitalização da nova *holding*, que, por sua vez, subcontratou o Banco Itaú. Até setembro de 2018, o governo não avançou na viabilização da

sociedade controladora. Ao mesmo tempo, em 9 de março do mesmo ano, recebeu uma carta de um grupo de investidores com a proposta de aquisição de parte das ações de propriedade de governo, que serão ainda emitidas pela sociedade controladora. O fato gera dúvidas sobre a continuidade de um projeto financeiro-institucional ancorado na propriedade majoritária das ações ordinárias do governo estadual. A medida provisória n. 844 (2018), referente à modernização do Marco Legal de Saneamento (assinada no dia 6 de julho de 2018), e as notícias mais recentes sobre o apetite do capital financeiro e das empresas transnacionais, como Coca-Cola e Pepsi, para os ativos do setor de saneamento ambiental no Brasil, em geral, e no estado de São Paulo, em particular, apontam uma pressão para acelerar a transformação da governança territorial compartilhada para premissas do *shareholder value* e governança corporativa (Brasil De Fato, 2018; Britto e Rezende, 2017).

À guisa de conclusão: dos mercados para a economia política

O campo dos estudos sociais das finanças proporciona *insights* importantes na análise dos agenciamentos e dispositivos coletivos de cálculo que articulam métricas, modelos e representações da economia financeira com a efetiva penetração de novos mecanismos de crédito e financiamento nas metrópoles. No entanto, a abordagem dificilmente nos permite uma leitura mais completa de questões relacionadas com a produção de valor, as relações sociais e o

papel da ideologia, privilegiadas no âmbito do campo da economia política.

Portanto, com base nos exemplos discutidos na seção anterior e da crescente literatura que busca articular as vertentes (Berndt e Boeckler, 2009; Christophers, 2014b; Jessop, 2000; Klink e Barcellos de Souza, 2017), sugerimos, à guisa de conclusão deste artigo, ao menos três eixos temáticos (financiamento, fundo público e austeridade; neoliberalização e reestruturação da governança metropolitana; e o papel da modelagem no planejamento urbano-metropolitano) para uma agenda de pesquisa marcada pela complementaridade entre a economia política de urbanização e os estudos sociais das finanças.

Estado, fundo público e financiamento em tempo de austeridade metropolitana

Vários autores mostraram o potencial do arcabouço relacional-escalar para analisar a variedade de estratégias e projetos de neoliberalização dos espaços metropolitanos (Brandão; Fernández; Ribeiro, 2018; Brenner, Peck; Theodore, 2010). Essa literatura abre perspectivas promissoras para investigar os processos contraditórios de reestruturação e reescalamento do Estado nacional-desenvolvimentista em regiões metropolitanas. No entanto, um tema menos explorado nessa abordagem é o avanço do capital financeiro sobre o fundo público, mediado pelo próprio Estado (Royer, 2014). Em um contexto institucional marcado pelo baixo grau de consolidação do mercado de capitais, como é o caso brasileiro, a questão assume relevância ainda maior.

Uma das hipóteses – a ser verificada em pesquisas mais específicas – é a centralidade da escala metropolitana como arena privilegiada para o avanço do capital financeiro. Como se sabe, as regiões metropolitanas brasileiras são marcadas pela ausência de um padrão de financiamento que garanta um fluxo de recursos em um horizonte de longo prazo, previsível e com base transparente (Rezende, 2010). Em nenhum momento, 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.²⁷ 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. Por fim, a nova fase de austeridade que se anunciou a partir dos protestos de junho 2013 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 – com a releitura de análises de autores como Francisco de Oliveira sobre a crise no “padrão de financiamento público do *welfare state*”, que operou

como “verdadeira ‘revolução copernicana’ nos fundamentos de categoria de valor como nervo central tanto da reprodução do capital quanto da força de trabalho” (Oliveira, 1998, p. 27). Releitura esta ainda mais urgente à luz do fato de que o padrão de financiamento nacional-desenvolvimentista das cidades brasileiras nunca se equiparou ao desenho do keynesianismo espacial nos países centrais.

Neoliberalização e reestruturação da governança metropolitana

Outro eixo temático promissor de investigação emerge a partir da articulação entre a literatura sobre a neoliberalização urbana e as análises sobre o papel das finanças na reestruturação da governança territorial. Mais especificamente, a literatura sobre governança corporativa e os modelos de *shareholder value* apresenta uma relevância específica para o debate brasileiro sobre o planejamento e gestão das áreas metropolitanas, em geral, e das funções públicas de interesse comum, em particular (Bakker, 2007). Pois, no caso brasileiro, a investigação da penetração de novas racionalidades e métricas associadas ao conceito de *shareholder value*, como a constituição de ativos, assim como sua capitalização e precificação, requer mediações teóricas adicionais que mobilizem o próprio Estado nas múltiplas escalas. Isso se deve ao fato de que a disseminação de estratégias pautadas pela privatização em setores como saneamento ambiental, no contexto do esgotamento do nacional-desenvolvimentismo e do avanço do projeto neoliberal nos anos 1990, ainda foi relativamente modesta (Bayliss, 2014). Além disso, setores como saneamento

ambiental ainda são marcados pela presença significativa de empresas estatais que foram criadas no auge da fase tecnoburocrática centralizada do nacional-desenvolvimentismo e continuam a desempenhar um papel estratégico no planejamento, gestão e financiamento dos sistemas metropolitanos.

Portanto, uma agenda de pesquisa sobre o planejamento e a gestão das redes de infraestrutura como saneamento ambiental, em tempos de reemergência das finanças globais, deve priorizar a tensão sistêmica entre as premissas da governança territorial compartilhada – mobilizando governos, movimentos sociais e sociedade civil organizada – e o avanço de uma lógica neoliberal específica, pautada pelas métricas, princípios e dispositivos do *shareholder value* dentro das próprias empresas estatais. Consequentemente – e diferentemente dos trabalhos referentes ao avanço direto dos agentes financeiros sobre o planejamento e a gestão das redes de infraestruturas em países centrais, com mercados de capitais consolidados (Pryke e Allen, 2017) – essa abordagem privilegia a análise das disputas institucionais e financeiras estruturadas em torno das empresas estatais.²⁸ Isso evidentemente não exclui a análise detalhada dos bancos de investimentos e dos demais agentes financeiros, posto que estes estão presentes e procuram influenciar, com “suas” técnicas, métricas e modelos, os desdobramentos das disputas e do processo de reestruturação financeira e societária das empresas estatais na direção da maximização do lucro financeiro.

Planejamento urbano-metropolitano e ideologia 2.0: de planos para modelos

Conforme argumentamos anteriormente, as ideias da teoria de *performatividade* e dos estudos sociais das finanças são relevantes para entender que, sob determinadas circunstâncias, os “produtos” das ciências econômicas geram “inovações” que transbordam o próprio campo da economia e contribuem para a concreta transformação da vida quotidiana na metrópole. Nesse sentido, no próprio balanço da crise subprime nos EUA elaborado por Morris (2008), a modelagem matemática emerge como elemento importante na constituição e disseminação das novas engenharias financeiras que, ao mesmo tempo, dificultaram o controle e o monitoramento dos riscos sistêmicos nos mercados hipotecários globais.

Paralelamente, tais ideias precisam ser fundamentadas numa leitura da economia política sobre como os agenciamentos – que, além dos agentes financeiros tradicionais, mobilizam planejadores, consultores, atores do circuito imobiliário, entre outros exemplos – entrelaçam-se com a reestruturação da própria política urbana e do planejamento na metrópole.

Nesse sentido, a melhor compreensão de como esses agentes lançam mão de determinados modelos, métricas, técnicas e dispositivos financeiros para influenciar o desenho e a implementação de estratégias de precificação, valoração e financiamento da metrópole pode contribuir para atualizar a leitura do caráter iminentemente ideológico do planejamento urbano brasileiro (Villaça, 1999).

De acordo com essa hipótese, os próprios modelos e métricas financeiras estariam complementando, e, talvez, paulatinamente substituindo, o papel ideológico dos planos; pois, os preços que emergem a partir das relações imbricadas entre determinadas práticas coletivas de calcular e usar dispositivos financeiros-institucionais tendem a *naturalizar* a assimetria de informações, os mecanismos contraditórios de compartilhamento de riscos entre o público e privado e as desigualdades sociais, além de produzirem um espaço pós-político que não revela as disputas sobre a produção e apropriação do valor na metrópole. De certa forma, a análise crítica das diversas etapas de “entrada da finança” na metrópole, que discutimos ao longo deste artigo, pode se beneficiar dos estudos sociais das finanças para desvendar a natureza real de tais disputas. Mais especificamente, a constituição de ativos, a apropriação desigual das métricas utilizadas na

precificação e comercialização desses mesmos ativos pelos agentes sociais – a capitalização diferencial, na linguagem de Nitzan e Bichler (2009) – e, por último, mas não menos importante, o entrelaçamento desses processos com o próprio planejamento urbano-metropolitano representam arenas espaço-temporais privilegiadas para construir pontes com a teoria urbana crítica. Uma abordagem dessa natureza poderia também contribuir para lançar luz sobre os descompassos entre modelos e arranjos *idealizados* de parcerias público-privadas e de instrumentos urbanísticos orientados para o mercado, como a operação urbana consorciada via Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac), de um lado, e a política urbana *efetivamente existente* a partir da utilização de determinadas práticas de cálculo, “emprestadas” e adaptadas dos manuais da economia financeira neoclássica, de outro (Klink e Stroher, 2017).

[1] <https://orcid.org/0000-0001-6264-001X>

Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Santo André, SP/Brasil.
jeroen.klink1963@gmail.com

Notas

- (1) Cabe também ressaltar que uma literatura original explorou a espacialidade contraditória do modelo de urbanização e industrialização brasileira a partir de chaves analíticas, como espoliação urbana (Kowarick, 1979); relações imbricadas entre o atrasado e o moderno no Brasil urbano (Oliveira, 1972); e o urbano como espaço privilegiado da acumulação e da miséria (Maricato, 1987), entre os exemplos paradigmáticos.

- (2) Na expressão do Helleiner (1994), trata-se de uma “reemergência” das finanças globais, após a implosão do sistema Bretton Woods pelos estados nacionais, impulsionada por pressão do capital financeiro. O Bretton Woods (1945-1973) tinha imposto fortes restrições referentes à circulação internacional do capital financeiro e também consolidou um sistema de câmbio fixo, lastreando as moedas nacionais ao padrão dólar-ouro. Nesse sentido, o sistema rompeu com o período anterior, marcado pela eferescência do capital financeiro.
- (3) Referidos autores argumentam que o *keynesianismo espacial* – caracterizado pela presença do Estado na subvenção direta do consumo coletivo das famílias via o fundo público – evoluiu para um *keynesianismo de ativos*, ou *urbanismo de ativos*, marcado pela delegação da responsabilidade pela provisão de moradia e serviços urbanos básicos para os mercados de crédito via estratégias de inclusão financeira.
- (4) De certa forma, autores como Haila (2016) e Jäger (2003) procuraram avançar nessa direção.
- (5) Tradução nossa do original: “*Markets as sociotechnical agencements then have to be considered as a combination of material and technical devices, texts, algorithms, rules and human beings that shape agency and give meaning to action*”.
- (6) Tradução nossa do original: “*it is less that academic economists (termed ‘confined economists’) see to it that the ‘model of the world becomes the world of the model’ (Thrift, 2000, p. 694), but rather that the practitioners of sociotechnical economic disciplines such as accounting, supply chain management or consulting (termed ‘economists in the wild’), frame and perform markets by defining standards, surveying exchange processes, benchmarking goods, calculating prices and so on*”.
- (7) Cabe ressaltar, conforme também observa Christophers (2014a), que parte da literatura sobre a *performatividade* é objeto de críticas de autores que pertencem ao campo da economia política. Os principais pontos de divergência são a suposta ênfase no individualismo metodológico e a recusa dessa vertente para efetuar análises estruturais e de relações sociais. No entanto, de acordo com esse autor, a referida crítica desconsidera a variedade de abordagens na literatura sobre *performatividade*, inclusive as que permitem desenvolver um *approach* enraizado nas relações sociais e analisar as estratégias materiais e imateriais dos agentes sociais. Neste artigo, acompanho o método proposto por Christophers (2014a), estruturado em torno de idas e voltas “da economia política para o mercado” e “do mercado para a economia política”. Para um argumento semelhante, veja também Henrikson (2009) e Berndt e Boeckler (2009).
- (8) Na visão dos autores Berndt e Boeckler (2009, p. 542), para a vertente neoclássica, o mercado não é um problema; ele resolve problemas. Portanto, não requer ser transformado em objeto específico de investigação.
- (9) Faulhaber e Baumol (1988) argumentam que mercados perfeitos e competitivos comportam-se de acordo com as descrições e os projeções das ciências econômicas neoclássicas. Nesse paradigma, qualquer análise ou descrição sobre *como* determinados agentes desenham e executam instrumentos e técnicas proporcionados pela ciência econômica (isto é, o objeto de análise dos estudos sociais de mercados) é redundante.
- (10) Ver também Faulhaber e Baumol (1988) para uma visão da economia ortodoxa sobre a *performatividade*.

- (11) Na terminologia das finanças corporativas, o *valor presente líquido* representa a variável que sintetiza a mediação entre futuro e presente, por meio da capitalização, com a taxa de juros esperada. Isto é, o valor presente líquido é o valor do capital que tem de ser depositado *hoje* para beneficiar-se, como rentista, de determinado fluxo periódico de renda durante um horizonte temporal pactuado no *futuro*. Em mercados perfeitos e competitivos, o preço de equilíbrio dos ativos é equivalente ao valor presente líquido. Na visão de Lapavitsas (2011), o conceito valor presente líquido utilizado nas finanças corporativas corresponde ao capital fictício adotado por Marx.
- (12) Na formulação do Hilferding, o “lucro do fundador” emerge a partir de uma oferta pública inicial de ações da empresa na bolsa de valores, em função da diferença entre o valor obtido na emissão e o investimento inicial (Lapavitsas, 2013, pp. 157-158).
- (13) O material empírico desta seção é baseado na análise mais detalhada da experiência da empresa PBH Ativos S/A em Belo Horizonte, principalmente a partir da pesquisa documental dos contratos da empresa e da literatura consolidada sobre essa experiência (Canettieri, 2017). Os contratos estão disponíveis em: <http://pbhativos.com.br/transparencia/contratos-e-convenios/>. Acesso em: 1º, 2 e 3 jun 2018.
- (14) Não é objetivo deste artigo detalhar, para esses casos específicos, os mecanismos pelos quais ocorrem a circulação de modelos, políticas e “melhores práticas”, também por meio de “agentes de transferência” (Baker e Temenos, 2015; McCann, 2011). De qualquer forma, para a experiência da PBH-Ativos S/A cabe destacar, por exemplo, o papel do sr. Edson Ronaldo Nascimento (ex-presidente), que também foi superintendente da fazenda de Goiás, secretário de Fazenda de Tocantins, consultor do Fundo Monetário Internacional (FMI), secretário de planejamento no Distrito Federal e ex-funcionário da Secretaria de Tesouro Nacional (CNACD, s/d; Canettieri, 2017).
- (15) Citados no art. 2º da lei n. 10.003, de 25 de novembro de 2010, que criou a PBH Ativos S/A.
- (16) Uma debênture é um título de dívida, comercializável no mercado secundário, que rende determinada taxa de juros fixada em contrato.
- (17) A empresa PBH Ativos S/A pagou, em 2014, uma taxa de 11% ao ano, mais a correção monetária, chegando a 23% (CNACD, s/d).
- (18) Casos como a Companhia de Saneamento Básico de São Paulo (Sabesp), a Companhia Paulista de Securitização e a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa – MG) (CNACD, s/d).
- (19) Particularmente, a instrução normativa CVM/476-09, do ano de 2009.
- (20) Mais especificamente, utilizando um intervalo inicial para os preços, o banco-líder (coordenador) verifica se a potencial demanda revelada pelos investidores atende a necessidade de financiamento. Se o interesse do mercado pelos títulos estiver menor que a necessidade de financiamento, significa que o preço inicialmente proposto se mostrou alto demais e sofrerá sucessivos ajustes até a demanda por títulos se aproximar da necessidade inicial de financiamento.
- (21) As informações empíricas desta seção são baseadas em pesquisa documental do processo de requerimento de investigação do Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André (Semasa) junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade, 2018), assim como relatórios da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp, 2016). Para mais detalhes, ver também Klink (2018).

- (22) Cade (2018), Arquivo: 167001/2012, p. 3.
- (23) A fórmula utilizada no primeiro ciclo de revisão da tarifa (2014-2018) permitiu a incorporação de investimentos ainda não amortizados (isto é, investimentos efetuados no passado pela Sabesp). Isso representa uma diferença com o método tradicional de cálculo para o custo médio incremental de longo prazo, recortado para o futuro, de acordo com o qual apenas os investimentos e os custos de operação e manutenção *novos* são projetados e capitalizados para obter um preço de referência. Essa maneira de calcular aumentou a margem de manobra da Sabesp sobre a política tarifária, particularmente à luz da falta de acesso ao sistema de informações da empresa. Ver também: Bahl e Linn (1992) e Mourão (2017).
- (24) Cade (2018); Nota técnica n. 13/2017/CGAA3/SGA1/Cade.
- (25) Nota técnica n. 13/2017/CGAA3/SGA1/Cade, p. 12.
- (26) Uma baixa elasticidade do preço da demanda quer dizer que a demanda está pouco sensível para flutuações no nível de preços. Nesse cenário, um aumento nos preços gera crescimento da receita tarifária.
- (27) Trata-se da lei n. 13.683, de 19 de junho de 2018, que altera a lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole).
- (28) Rooyen e Hall (2007) desenvolvem um raciocínio semelhante para o caso das empresas públicas de saneamento no cenário sul-africano.

Referências

- AALBERS, M. B. (org.) (2012). *Subprime cities: the political economy of mortgage markets*. Oxford, Wiley Blackwell.
- ABRAMO, P. (2009). *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. São Paulo, Antac.
- AVERSA, M. (2016). *História institucional do saneamento e da metropolização da grande São Paulo: trajetórias perdidas, conflitos inevitáveis*. Dissertação de Mestrado. São Bernardo do Campo, Universidade Federal do ABC.
- BAHL, R. W. e LINN, J. F. (1992). *Urban Public Finance in developing countries*. Washington, Oxford University Press.
- BAKER, T. e TEMENOS, C. (2015). Urban policy mobilities research: introduction to a debate. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 39, n. 4, pp. 824–827.
- BAKKER, K. (2007). The “Commons” versus the “commodity”: alter-globalization, anti-privatization and the human right to water in the global South. *Antipode*, v. 39, n. 3, pp. 430-455.
- BARCELLOS DE SOUZA, M. (2013). *Variiedades de capitalismo e reescalamento espacial do Estado no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- BAYLISS, K. (2014). The financialization of water. *Review of Radical Political Economics*, v. 46, n. 3, pp. 292-307.

- BERNDT, C. e BOECKLER, M. (2009). Geographies of circulation and exchange: construction of markets. *Progress in Human Geography*, v. 33, pp. 535-551.
- BIRCH, K. (2017). Rethinking value in the bio-economy: finance, assetization, and the management of value. *Science, Technology, & Human Values*, v. 42, n. 3, pp. 460-490.
- BLACK, F. e SCHOLES, M. (1972). The valuation of option contracts and a test of market efficiency. *Journal of Finance*, v. 27, pp. 399-417.
- BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R. e RIBEIRO, L. C. de Q. (2018). *Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles/Letra Capital.
- BRASIL DE FATO (2018). *As águas do Brasil: o que vem por aí?* São Paulo, Brasil de fato. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/06/20/as-aguas-do-brasil-o-que-vem-por-ai/>. Acesso em: 22 jun 2018.
- BRENNER, N. (2004). *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford, Oxford University Press.
- BRENNER, N.; PECK, J. e THEODORE, N. (2010). Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. *Global Networks*, v. 10, n. 2, pp. 182-222.
- BRITTO, A. L. e REZENDE, S. C. (2017). A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. *Cadernos Metrópole*, v. 19, n. 39, pp. 557-581.
- BYRNE, M. (2016). "Asset Price Urbanism" and financialization after the crisis: Ireland's National Asset Management Agency. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 40, n. 1, pp. 31-45.
- CADE – CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (2018). *Pesquisa processual. Processo 08700.011091/2015-2018*.
- CALLON, M. (1998). "Introduction: the embeddedness of economic markets in economics". In: CALLON, M. (org.). *The law of markets*. Oxford, Blackwell.
- CANETTI, T. (2017). A produção capitalista do espaço e a gestão empresarial da política urbana: o caso da PBH Ativos S/A. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 19, n. 3, pp. 513-529.
- CASTELLS, M. (1977). *The urban question*. Londres, Edward Arnold.
- CHIAPELLO, E. (2015). Financialisation of Valuation. *Hum Studies*, n. 38, pp. 13-35.
- CHRISTOPHERS, B. (2014a). From Marx to markets and back again: performing the economy. *Geoforum*, v. 57, pp. 12-20.
- _____ (2014b). Wild dragons in the city. Urban political economy, affordable housing development and the performative world making of economic models. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 38, n.1. pp. 79-97.
- _____ (2015). The limits to financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, pp. 183-200.
- CNACD – COORDENAÇÃO NACIONAL DA AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA (s/d). *Projetos cifrados*. LS 204/2016, PLP 181/2015 e PL 3337/2015 – visam "legalizar" esquema fraudulento. Brasília, CNACD.
- DESROSNIÈRES, A. (2002). *The politics of large numbers. A history of statistical reasoning*. Cambridge, Harvard University Press.

- ENGELS, F. (s/d). "Contribuição ao problema da habitação". In: MARX, K. e ENGELS, F. *Obras Escolhidas*. Volume II. São Paulo, Alfa Omega.
- FAULHABER, G. R. e BAUMOL, W. J. (1988). Economists as innovators: practical products of theoretical research. *Journal of Economic Literature*, v. 26, n. 2, pp. 577-600.
- FIX, M. (2011). *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- FROUD, J.; SUKHDEV, J. e WILLIAMS, K. (2002). Financialization and the coupon pool. *Capital & Class*, v. 78, pp. 119-152.
- GOTHAM, K. F. (2009). Creating liquidity out of spatial fixity: the secondary circuit of capital and the subprime mortgage crisis. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 33, n. 2, pp. 355-371.
- GRAHAM, S. e MARVIN, S. (2001). *Splintering urbanism. Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. Londres e Nova York, Routledge.
- GRÜN, R. (2007). Decifra-me ou te devoro! As finanças e a sociedade brasileira. *Mana*, v. 13, n. 2, pp. 381-410.
- GUIRONNET, A. e HALBERT, L. (2015). *Urban development projects, financial markets, and investors: A research note*. Chairville, École des Ponts Paritech.
- HAILA, A. (2016). *Urban land rent. Singapore as a property state*. West Sussex, Wiley Blackwell.
- HARVEY, D. (1982). *Limits to capital*. Oxford, Basil Blackwell e Chicago, University of Chicago Press.
- HELLEINER E. (1994). *States and the re-emergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca e Londres, Cornell University Press.
- HENRIKSON, L. F. (2009). Are financial markets embedded in economics rather than society? A critical review of the performativity thesis. *DIIS Working Paper*. Copenhagen, Danish Institute for International Studies.
- HILFERDING, R. (1910). *Finance capital*. Londres, Routledge & Kegan Paul.
- JÄGER, J. (2003). Urban land rent theory: a regulationist perspective. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 27, n. 2, pp. 233-249.
- JESSOP, B. (2000). The crisis of the national spatio-temporal fix and the tendential ecological dominance of globalizing capitalismo. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 24, n. 2, pp. 323-360.
- KLINK, J. (2018). *On contested water governance and the making of urban financialization. Exploring the case of metropolitan São Paulo, Brazil*. Mimeo. Documento submetido ao periódico.
- KLINK, J. e BARCELLOS DE SOUZA, M. (2017). Financeirização, conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Cadernos MetrÓpole*, v. 19, n. 39, pp. 379-406.
- KLINK, J. e DENALDI, R. (2014). On financialization and state spatial fixes in Brazil. A geographical and historical interpretation of the Housing Program My House My Life. *Habitat International*, v. 44, pp. 220-226.
- KLINK, J. e STROHER, L. (2017). The making of urban financialization? An exploration of Brazilian urban partnership operations with building certificates. *Land Use Policy*, v. 69, pp. 519-528.
- KOWARICK, L. (1979). *A espoliação urbana*. São Paulo, Paz e Terra.

- LAPAVITSAS, C. (2011). Theorizing financialization. *Work, employment and society*, v. 24, n. 4, pp. 611-626.
- _____. (2013). *Profiting without producing. How finance exploits all of us*. Londres e Nova York, Verso.
- LEFEBVRE, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- LEYSHON, A. e THRIFT, N. (2007). The capitalization of almost everything: the future of finance and capitalism. *Theory, Culture & Society*, v. 24, n. 7/8, pp. 97-115.
- LÓPEZ, I. e RODRÍGUEZ, E. (2011). The Spanish model. *New Left Review*, v. 69, pp. 5-28.
- MACKENZIE, D. (2005). *An engine, not a camera: how financial models shape markets*. Cambridge, MIT Press, MA.
- MARICATO, E. (1987). *Política habitacional no regime militar*. Petrópolis, Vozes.
- MCCANN, E. (2011). Urban policy mobilities and global circuits of knowledge: Toward a Research Agenda. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 101, n. 1, pp. 107-130.
- MOODY'S INVESTORS SERVICE (2013). *SABESP: Perspectiva estável*. Disponível em: [http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/15652B2BF431F72083257BAA00719176/\\$File/PR_Sabesp_Port.pdf](http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/15652B2BF431F72083257BAA00719176/$File/PR_Sabesp_Port.pdf). Acesso em: 5 maio 2018.
- MORRIS, C. R. (2008). *The two trillion dollar meltdown. Easy money, high rollers, and the great credit crash*. Nova York, PublicAffairs.
- MOULAERT, F. (2005). Institutional economics and planning theory: a partnership between ostriches? *Planning Theory*, v. 4, n. 1, pp. 21-32.
- MOURÃO, H. S. (2017). *A precificação dos serviços de saneamento de água e esgoto e o objetivo social*. São Bernardo do Campo. Dissertação de Mestrado. São Bernardo do Campo, Universidade Federal do ABC.
- NITZAN, J. e BICHLER, S. (2009). *Capital as power. A study of order and creorder*. Londres e Nova York, Routledge.
- OLIVEIRA, F. de (1972). *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. São Paulo, Novos Estudos.
- _____. (1998). *Os direitos do antivalor*. Petrópolis, Vozes.
- PECK, J. e WHITESIDE, H. (2016). Financializing detroit. *Economic Geography*, v. 92, n. 3, pp. 235-268.
- PRYKE, M. e ALLEN, J. (2017). Financialising urban water infrastructure: extracting local value, distributing value globally. *Urban Studies* online first, pp. 1-21.
- REZENDE, F. (2010). "Em busca de um novo modelo de financiamento metropolitano". In: MAGALHÃES, F. (org.). *Regiões Metropolitanas no Brasil*. Washington, Banco Interamericano de Desenvolvimento, pp. 45-98.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (1991). *Da propriedade fundiária ao capital de incorporação: as formas da produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- RIBEIRO, L. C. de Q. e DINIZ, N. (2017). Financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-temporal: reflexões a partir do enfoque dos ciclos sistêmicos de acumulação e da teoria do duplo movimento. *Cadernos Metr pole*, v. 19, n. 39, pp. 351-378.
- ROOYEN, V. C. e HALL, D. (2007). Public is as private does. The confused case of Rand Water in South Africa. *Municipal Services Project. Occasional Paper series*, n. 15. Cape Town, Logo Printers.

- ROYER, L. (2014). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo, Annablume.
- SABESP (2016). *Relatório anual*. São Paulo, Sabesp.
- SANFELICI, D. e HALBERT, L. (2015). Financial markets, developers and the geographies of housing in Brazil: a supply side account. *Urban Studies*, jun. 19, pp. 1-21.
- SHIMBO, L. (2012). *Habitação social de mercado. A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Belo Horizonte, C/Arte.
- SOJA, E. W. (2001). *Postmetropolis. Critical studies of cities and regions*. MA (USA); Oxford (UK); Melbourne (Australia); Berlin, Blackwell.
- SOLANES, M. (2013). The Washington consensus, chilean water monopolization and the peruvian draft water law of the 1990s. *Water Alternatives*, v. 6, n. 2, pp. 207-217.
- SWYNGEDOUW, E. (2013). “Águas revoltas. A economia política dos serviços públicos essenciais”. In: HELLER, E. e ESTEBAN CASTRO, J. E. (orgs.). *Política pública e gestão de serviços de saneamento*. BH, Editora UFMG e Rio de Janeiro, Editora Fio Cruz.
- TOPALOV, C. (1974). *Les promoteurs immobiliers: contributions à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*. Paris, Mouton.
- VILLAÇA, F. (1999). “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil”. In: DEÁK, C. e SCHIFFER, S. R. (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, Edusp.
- WEBER, R. (2010). Selling city futures: the financialization of urban redevelopment policy. *Economic Geography*, v. 86, n. 3, pp. 251-74.
- ZWAN van der, N. (2014). Making sense of financialization. *Socio-Economic Review*, v. 12. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/274049273_Making_Sense_of_Financialization. Acesso em: 17 jun 2018.

Texto recebido em 19/jul/2018
Texto aprovado em 16/set/2018

Invisible production spaces in metropolitan areas: uncovering micro-urban manufacturing in the case of São Paulo, Brazil

Espaços de produção invisíveis em áreas metropolitanas:
revelando a micromanufatura urbana no caso de São Paulo, Brasil

Giselle Kristina Mendonça Abreu [I]

Resumo

A manufatura em áreas metropolitanas tem sofrido drásticas transformações. Por meio de um estudo de caso realizado em São Paulo, Brasil, este artigo fornece novos insights para debates sobre economias urbanas, lançando luz sobre a micromanufatura urbana – uma atividade que, apesar de muito difundida, não costuma ser incluída na teoria e nos discursos de planejamento. Inicialmente, delimito o debate de maneira ampla, reconstituindo a relação entre atividade econômica e desenvolvimento urbano no processo histórico de construção de São Paulo. Em seguida, analiso o segmento de micromanufatura no contexto da manufatura como um todo, ressaltando sua relevância, ubiquidade e resiliência. Finalmente, examino as próprias atividades de micromanufatura, apontando sua heterogeneidade e a existência de duas geografias, dependendo do setor de manufatura.

Palavras-chave: desenvolvimento econômico urbano; micromanufatura urbana; planejamento urbano; São Paulo.

Abstract

Manufacturing in metropolitan areas has been drastically transformed. This case study of São Paulo, Brazil contributes new insights to debates about urban economies by shedding light on micro-urban manufacturing – an activity that, despite its pervasiveness, is usually left out of planning theory and discourses. First, I broadly frame this debate by retracing the relationship between economic activity and urban development in the historical making of São Paulo. Second, I analyze micro-manufacturing as a segment within the broader context of manufacturing, highlighting its relevance, ubiquity, and resilience. Next, I examine micro-manufacturing activities by themselves and point out at their heterogeneity. Finally, I describe the emergence of two unique geographies of micro-urban manufacturing in the city.

Keywords: *urban economic development; micro-urban manufacturing; urban planning; São Paulo.*



Introduction

When we think about metropolitan industrial spaces, our collective imaginaries quickly assemble a landscape of smokestack buildings, with extensive production floors and heavy machinery. Even though this might ring true for a few of the manufacturing sectors, the reality is that most of them have been drastically transformed. Manufacturing in contemporary cities is now far more knowledge-based and technologically-advanced, with leaner production areas, less pollution and noise, and more integration with other urban uses (Daniels and Bryson, 2002). Neoliberal and globalized capitalism have highly impacted manufacturing activities in cities and transformed the role of cities in global economies (Sassen, 2001). Structural change in the predominant mode of production accompanies technological advances: first, we witnessed the deindustrialization of large cities as manufacturing plants moved around the globe; second, a new flexible and more on-demand mode of production fragmented the production process into smaller units that are connected through networks of outsourcing (Scott, 1988).

This new landscape of manufacturing calls for a refreshed look into its activities and role in contemporary metropolitan areas. I contribute to the debate on urban economies by arguing that there's a missing piece to the puzzle: micro-urban manufacturing. Micro-urban manufacturing has been largely invisible in both planning research and practice. The field of urban studies, particularly in Brazil,

has been dominated by narratives of global restructuring processes. These narratives highlight the process of deindustrialization, which large metropolitan areas face all over the world. Furthermore, metropolitan deindustrialization displaces large-scale factories to areas where the workforce and land are cheaper. In the U.S., for example, millions of jobs have moved to China. Scholars in São Paulo, however, focus on understanding the process of decentralization, where manufacturing moves from the metropolitan region to other cities upstate (Araújo, 2001). Therefore, as a provocation, I ask: how can we reframe our theories and thinking about the economy of cities and metropolitan areas by incorporating an understanding of small-scale economic activity?

Planning practices tell a similar story. For decades, the main urban planning tools used in São Paulo to guide urban growth and promote the well-being of local communities have been master plans and zoning ordinances. These tools directly engage large-scale industrial areas or big businesses while overlooking small-scale production areas as an important component of the urban economy and neighborhood vitality (Mendonça Abreu, 2017). Perhaps this can be attributed to misinformation or inappropriate tools to deal with a fragmented landscape of small-scale production. In any case, I again ask: alternatively, how can our planning practices engage and promote local and small-scale manufacturing units? The answers to these questions are beyond the scope of this paper; nevertheless, I use them as motivations for undertaking this study on these invisible activities in the city.

The objective here is to develop a preliminary and exploratory examination of primary data on micro-urban manufacturing activities in the context of a metropolitan area in the Global South (São Paulo, Brazil), aiming at contributing new insights to liven up debates on urban economies. First, I broadly frame this debate by retracing the relationship between economic activity and urban development in the historical making of the City of São Paulo. Second, I analyze the specific segment of micro-urban manufacturing in the broader context of manufacturing, highlighting the relative relevance, ubiquity, and resilience of small production spaces in the city. Lastly, I examine micro-urban manufacturing by itself, pointing out the existence of two *geographies* (spatial distributions), depending on the manufacturing sector.

Definition

In this study, I adopt two different statistical definitions of micro-urban manufacturing, depending on the database. For economic activity data, I consider micro-urban manufacturing a manufacturing business that has 1-20 employees, which is the definition used by Sebrae.¹ When dealing with land use data, I consider micro-urban manufacturing a lot with a built area of up to 500 m², which is the threshold defined by local zoning laws for manufacturing use to be allowed in most areas of the city (not only in industrial zones).

Additionally, I employ the qualifier *urban* to highlight that these activities are located within the urban fabric, in multiple neighborhoods – not just traditionally

industrial zones – and that production is oriented towards final consumers who live in cities. *Manufacturing* solely refers to industries of transformation, which do not include transportation, utilities services, or construction sectors.

Data

The three main data sources for this study are (1) land use data from the municipality of São Paulo; (2) data on formal businesses collected by the federal government of Brazil, and provided by the municipality;² and (3) census sample data, also organized and provided by the municipality.

The land use database is georeferenced and contains each lot registered with the municipality for tax purposes. The source of the original database is the Land and Building Registry (TPCL, the Portuguese acronym). Each lot contains, among other attributes, the built area and land use, which is categorized into general classes (e.g., residential, retail, and manufacturing). Reaching almost 18 million m², manufacturing land use accounts for 4% of the total built area of the city.

The original dataset on formal businesses, the Annual Report of Social Information (RAIS, the Portuguese acronym), includes information on size, employees, revenue, and other factors that are self-reported by businesses to the federal government. Due to confidentiality agreements, the dataset is not disclosed in disaggregated form – the municipality can only provide aggregated data by clusters of census tracts, or *weighting areas* (*áreas de ponderação*, in Portuguese). Upon request,

I was able to obtain data on the number of micro-manufacturing businesses, which are divided by sector, for each of the municipality's 310 *weighting areas*.

Lastly, I use the most recent 2010 census data to track down the education level and commute time of workers from different manufacturing sectors. Working with sample data necessitated expanding the data to the total population through the use of the census weighting areas. It's important to mention that census and RAIS databases use slightly different classifications of economic sectors. Therefore, some variation might occur due to the dataset used. To the extent possible, I have tried to standardize these categories.

Historical overview of São Paulo's economy and urban development³

Historically, economic dynamics have always impacted the settlement patterns and spatial organization of cities. Seminal studies on the history of the City of São Paulo have pointed to this link, seeking in economic geography and history the baselines from which to explain São Paulo's urban development (Monbeig, 2004; Prado Jr., 1998; Singer, 2004). I will briefly retrace this history to provide the necessary context for my empirical investigation, as well as a critical perspective on existing gaps.

The period that extends from the foundation of the town of São Paulo de *Piratininga* until the second half of the nineteenth-century is defined by a subsistence economy. With the gold cycle in Minas Gerais,

a neighboring state, the town gained more prominence as a commercial hub, due to its strategic location at the intersection of the *tropeiros'* paths. During the last decades of the nineteenth-century, coffee production in the interior of the State of São Paulo expanded from 16% to 40% of the total national economic output. With the inauguration of a railway connection between São Paulo and Santos in 1868, São Paulo became an even more important link between the coffee farms and Santos's port of export (Singer, 2004). The coffee cycle, extending until the 1920s, marks a critical period in the city's history, which promotes a significant inflection in the urbanization process and creates the conditions for industrialization.

The process of industrialization timidly began at the start of the twentieth-century, with small sewing and weaving factories founded by Italian and Lebanese immigrants who settled close to the city center, though on the other side of river *Tamanduateí*, as described by Monbeig (2004) and Singer (2004). There are two main reasons why manufacturing initially settled in São Paulo: (1) as we saw before, the city was close to the port of Santos, where raw materials entered the country and production was exported; and (2) São Paulo had become the center of communications and gathered a growing pool of consumers and workers. Rich coffee farmers' families came to live in the city while a new workforce became available. This workforce comprised the previously enslaved population that was freed in 1888 and waves of immigrants who were able to make wages and engage in consumption (Prado Jr., 1998). This process was intensified from the 1930s to 1950s due to a national policy of import

substitution and two world wars that paralyzed European industry and reduced the availability of imports.

Since the beginning of the twentieth-century, the fluvial plains of the city's main rivers – *Tietê*, *Tamanduateí*, and *Pinheiros* – have been the preferred industrial sites. The triad formed by the railroad, flat and cheap land, and abundance of water provides the ideal conditions for the settlement of São Paulo's industrial areas. Initially, factories settled along the *Tamanduateí* river, on the opposite bank to the historic city center. Later, they expanded towards other municipalities of the metropolitan region, and to the banks of *Pinheiros* river, forming the industrial districts of *Jaguará* and *Jurubatuba*.

The 1950s onward brought a process of "heavy" industrialization, with the arrival of factories from more technologically-intensive industries that produced machinery and equipment. Industries of consumer goods were replaced by industries of capital goods as the main drivers of the urban economy.⁴ This shift relates to the developmental policy promoted by Brazil's National Administration under Juscelino Kubitschek (1956-1961). Industrialization was followed by intense migratory flows – rural workers looking for employment opportunities in the growing city – that led to a drastic expansion of the urban population during this period and characterized the process of the "metropolitanization" of São Paulo.⁵

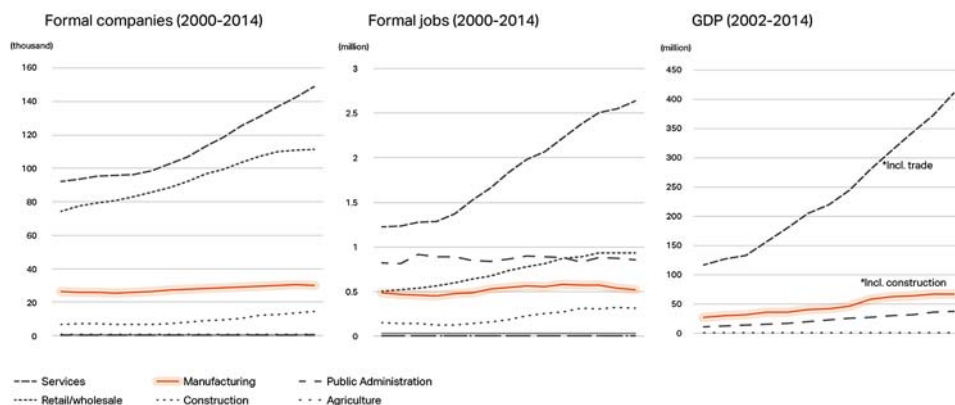
In general, there is a consensus in the literature about the economic history of São Paulo until the mid-1970s, how each of these previous moments can be understood and characterized, and how their role in

driving the urbanization process should be framed. However, after reaching the peak of its industrialization in the 1970s, there was a strong slowdown in the dynamics of manufacturing in São Paulo; here is where the literature diverges. The process that unfolded during the three decades has been interpreted in quite different ways.

On the one hand, there are authors who interpret this dynamic of industrial decline as an irreversible transformation of the metropolitan economic base from secondary to tertiary, anchored in the process of deindustrialization (Biderman, 2004; Meyer, Grostein and Biderman, 2004). For Biderman, "the city increasingly presents a functional specialization of corporate headquarters, business services, and industries that serve the first two, rather than the [manufacturing] concentration that characterized it in the 1970s" (Biderman, 2004, p. 268, my translation). For the author, even the manufacturing businesses that remain in the metropolis are vitalized by the tertiary sector, which reinforces their centrality in the economy. This understanding is mainly based on an analysis of workforce data, which clearly shows a sharp decline in the share of manufacturing jobs in relation to total employment in the city, and a considerable increase in service sector jobs. Even if we only look at the period from 2000 to 2014, for which there's easily accessible data on the number of formal businesses, jobs, and GDP by sector, this detachment of trends is clear, with the services sector abruptly rising (Figure 1).

Others, on the other hand, offer alternative perspectives (Araújo, 2001; Azzoni *apud* Torres, 2012). They claim that the process we are observing cannot be properly described

Figure 1 – Economic trends: companies, jobs and GDP by sector – City of São Paulo, 2000-2014



Source: Companies and jobs – RAIS/MTE, 2000-2014; GDP – IBGE/Fundação Seade, 2000-2014. Preparation by: Mendonça Abreu, 2017.

as “deindustrialization” of the metropolitan economy. Looking at the national economic dynamics, Azzoni argues that the process is not about the decentralization of manufacturing throughout the entire national territory or even abroad, but instead it is about the continuation of manufacturing businesses close to the metropolitan region. In other words, even if manufacturing businesses are not inside the capital city anymore, they are still located in municipalities close by, within what is called the “macrometropolis of São Paulo” (Azzoni *apud* Torres, 2012). The author also points out that this process is related to the location of command-and-control business headquarters in the metropolitan area, further strengthening the City of São Paulo’s continued centrality within national industrial development.

In addition, Araújo (2001) argues that what happened in the metropolitan area

of São Paulo was a process of industrial restructuring due to structural transformations in production processes such as outsourcing of activities, reduction in the number of formal employees, and technological innovation. This interpretation makes it possible to explain the statistical migration of a portion of workers from the secondary to the tertiary sector. Even though many jobs are now classified as “services,” she argues, their activities are still closely related to the manufacturing sector. Matteo (2007) also highlights that manufacturing “keeps growing” in São Paulo and that we are now seeing a transformed activity that no longer corresponds to large industrial plants, but rather to leaner and capital-intensive factories, with more technology and integration with the services sector. He thus refutes Biderman’s hypothesis, by stating that “the metropolis of São Paulo is

still a region that has its economic dynamism conceded by manufacturing, not by services” (Matteo, 2007, p. 4, *my translation*).

This brief overview of how the City of São Paulo’s economy has been interpreted, particularly with multiple considerations given to the role of manufacturing activity in the urban economy, only highlights how scholarly discussions about the city’s economy are still mostly restricted to large-scale processes and “big” numbers. Most of these studies are coming from a regional economy tradition in which data is usually aggregated for the whole of the municipality – the urban fabric is lost, and the heterogeneity of manufacturing activity is occluded in these analyses. There are rare studies that focus on understanding economic activities within the intra-urban scale, or that consider the diversity of manufacturing activities and the ways in which they are embedded within the city. It is precisely the recognition of this gap that motivates this paper. In what follows, my goal is to uncover a mostly invisible component of this larger equation: the sector of micro-urban manufacturing. My aim is to contribute insights that challenge common understandings of the role of manufacturing in the city’s economy.

Representation and significance of micro-urban manufacturing

In this section, I argue that micro-urban manufacturing in São Paulo is a specifically relevant segment of economic activity since (1) it represents a significant part of the total industrial manufacturing sector, (2) it is

intrinsically and ubiquitously embedded in the urban fabric, and (3) it has demonstrated resilience in the face of economic crises.

Participation

Micro-urban manufacturing has been largely invisible to discourses of the urban economy. In fact, when you look at the participation of micro and small businesses⁶ in the Brazilian economy, their role in the economic output of the manufacturing sector is lower than the share that micro and small businesses hold in retail or services. In manufacturing, micro and small businesses produce around 25% of the sector’s national GDP, while they account for 53% in retail and 36% in services (Sebrae, 2014). If you consider only micro businesses, the share is significantly lower: micro businesses account for only 9% of the manufacturing sector’s national GDP (Ibid.). However, their presence in the urban fabric and their participation in the economy is far from insignificant.

The distribution of land use in the City of São Paulo reveals that 50% of lots with manufacturing use are small production spaces, with a built area of less than 500 m² (Table 1.1). When looking at formal businesses within the metropolitan area, the numbers are also impressive: micro businesses represent 80% of the total number of manufacturing businesses and around 20% of jobs (Table 1.2). Even though the high percentage related to the number of businesses might have been expected – considering that we are looking at really small companies which tend to be larger in number – it’s interesting that despite being so small in individual scale, they account for one-fifth of jobs. This is a significant portion

Table 1 – Manufacturing lots, firms, and jobs – São Paulo, 2016

1.1 – Lots with manufacturing use by built area – City of São Paulo, 2016

Built area	# of lots with manufacturing use	Participation %
Up to 500 m ²	6.718	50,0
Between 500 and 2.500 m ²	5.416	40,3
Between 2.500 and 10.000 m ²	1.060	7,9
More than 10.000 m ²	248	1,8
Total	13.442	100

Source: TPCL/PMSP, 2016.
Preparation by: Mendonça Abreu.

1.2 – Manufacturing firms and jobs – Metropolitan Region of São Paulo, 2016

Segment of manufacturing businesses by size	Formal businesses		Formal jobs	
	#	Participation %	#	Participation %
Firms with 0-20 employees	35.112	81,4	182.181	20,1
Firms with 20-100 employees	6.327	14,7	256.958	28,3
Firms with 100-250 employees	1.021	2,4	158.060	17,4
Firms with 250-500 employees	462	1,1	111.081	12,2
Firms with more than 500 employees	199	0,4	199.479	22,0

Source: RAIS/MTE, 2016.
Preparation by: Mendonça Abreu.

of manufacturing employment in the city. These numbers are also consistent with the national average. Considering the entire country, micro-manufacturing businesses account for 79% of companies and 17% of manufacturing jobs (Ibid.).

These numbers reflect only formal businesses that report to the federal government. However, it is known that this segment is also highly informal, so one could extrapolate that the share of micro-manufacturing businesses and jobs is, in reality, even larger. The so-called “informal” economy is known for consisting of small firms, usually self-employed, that aren’t regulated by the formal regulatory environment (Castells and Portes, 1989; Tokman, 1992; Williams, 2014). Home-based industrial workers – mostly women – are also another relevant segment of the informal economy that falls outside of the reach of the database used here (Chen, 2014).

These micro-manufacturing units, both formal and informal, are dispersed throughout the urban fabric. They include the neighborhood’s bakery, the local metalworking shop, and the sewing cooperative nearby. In many cases, these activities happen in spaces that are themselves informal, participating in a broader process of “urban” informality, understood as a specific mode of urbanization (Roy and Alsayyad, 2004). These micro-manufacturing spaces might not be significant producers of economic output when looking at the big picture, but they play a crucial role in structuring the local economy and in diversifying neighborhoods, both in terms of job offerings and land use. The following section demonstrates how they form a dispersed pattern, overflowing the traditional industrial zones and spreading into different corners of the city.

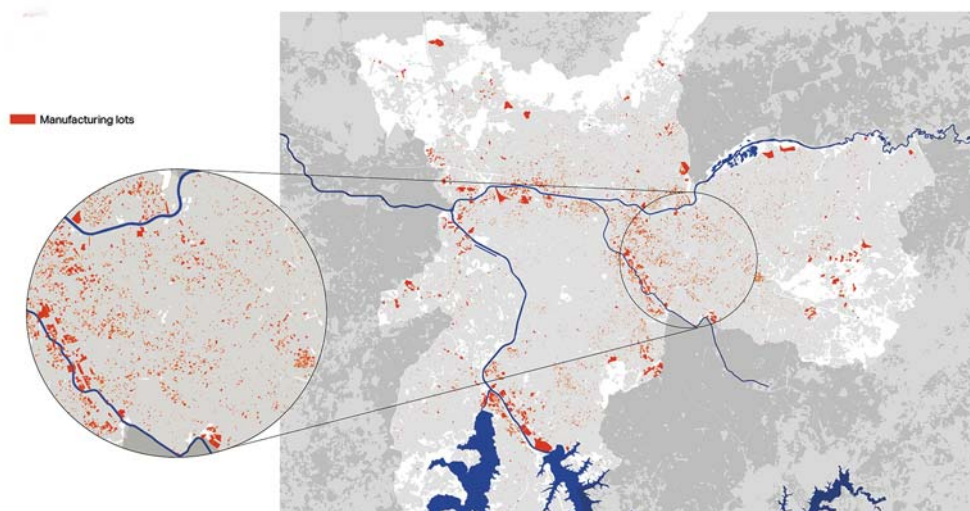
Ubiquity

Micro-urban manufacturing not only holds a significant share of the total number of manufacturing lots and businesses in the city, it also has a strong presence in the urban fabric. In contrast to large-scale manufacturing plants, which are mostly concentrated in specific parts of the city, micro businesses are everywhere, composing a pattern that is both dispersed and concentrated (Figure 2). There is a changing geography of industrial production in São Paulo. Several medium- and large-scale manufacturing plants – originally located along the main fluvial plains close to railway lines and expressways – have exited the city and moved to other municipalities around the state (Torres, 2012). At the same time, thousands of small production areas

proliferate throughout the urban fabric. The difference in the geographies inscribed in the territory by large- versus micro-manufacturing firms is striking (Figure 3).

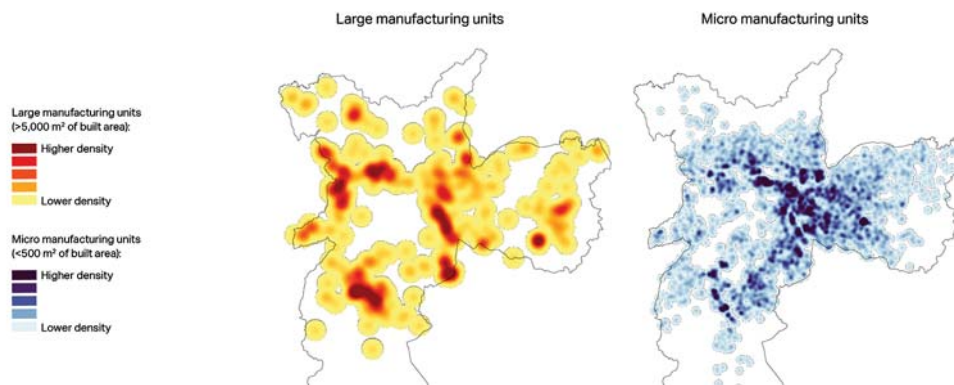
This picture adds to the narrative of a new manufacturing landscape in large metropolitan areas that is primarily composed of decentralized networks of small specialized companies that are simultaneously spread out in neighborhoods and hidden from our imaginaries. Particularly in the case of São Paulo, these micro-manufacturing firms have been locating mostly in the eastern area of the city, a region historically characterized by a larger share of medium- and lower-income residents and lack of jobs. This influx of micro-manufacturing firms, therefore, helps change the geography of employment distribution (Rolnik and Frúgoli Jr., 2001).

Figure 2 – Urban lots with manufacturing land use –
City of São Paulo, 2016



Source: TPCL/PMSP, 2016.
Preparation by: Mendonça Abreu, 2017.

Figure 3 – Heatmaps of large and micro manufacturing lots – City of São Paulo, 2016



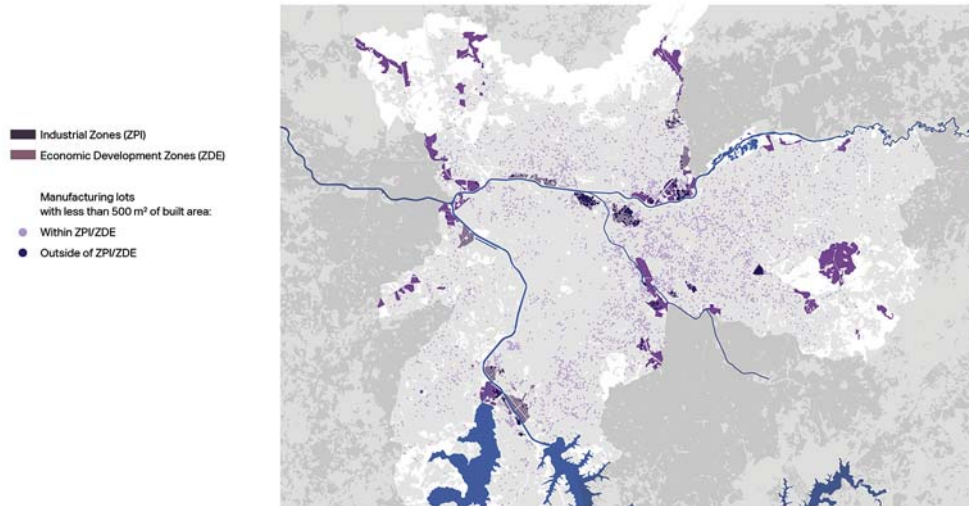
Source: TPCL/PMSP, 2016.
Preparation by: Mendonça Abreu, 2017.

Another important observation is that the spatial distribution of micro-manufacturing lots and the zoning ordinances of the city don't match. Less than 12% of micro-manufacturing lots are located within current industrial zones (Figure 4 and Table 2). This relationship is distinctly different when considering larger units. Around 40% of the lots with more than 10,000 m² of built area of manufacturing use are located inside industrial zones. There are several reasons why large-scale manufacturing units tend to be more concentrated than micro-manufacturing ones in industrial zones. One reason is the availability of infrastructure and geographical conditions: for large manufacturing plants, it is far more important to be close to main transportation routes (both railway and roadway) to dispatch and receive

large quantities of material, and in areas with large flat lands. These are the places where manufacturing activity has historically settled in São Paulo. Additionally, the delimitation of industrial zones has generally reinforced these spaces as industrial districts since the first zoning ordinance of the city, known as "Noise Law", in 1955 (for more on the São Paulo's historical development of zoning ordinances and its relationship to economic activities, see Mendonça Abreu, 2017).

Another key reason why large manufacturing firms tend to locate in industrial zones has to do with the restrictions imposed by zoning ordinances. On the one hand, large manufacturing plants tend to be more formalized than micro-firms – where there is a considerable amount of informality – and

Figure 4 – Manufacturing lots with less than 500 m² of built area vs. industrial zoning – City of São Paulo, 2016



Source: Industrial lots – TPCL/PMSP, 2016. Zoning regulations – Municipal Law 16.402, 2016.
Preparation by: Mendonça Abreu, 2017.

Table 2 – Manufacturing lots, firms and jobs – São Paulo, 2016

Location	Lots with manufacturing use with 500 m ² of built area		Lots with manufacturing use with more than 10.000 m ² of built area	
	Participation	#	Participation	#
City of São Paulo (Total)	6.718	100,0	248	100,0
Within ZPI (Industrial Zone) or ZDE (Economic Development Zone)	753	11,2	100	40,3

Source: TPCL/PMSP, 2016; Zoning: Municipal Law 16.402, 2016.
Preparation by: Mendonça Abreu, 2017.

need to comply with local regulations that impose restrictions on where they can locate in the city. Due to levels of pollution, noise, and traffic generated by these larger units, they are not allowed to settle in most of the residential, commercial, or mixed use zones in the city. Therefore, industrial zones are the only spaces reserved for this activity. On the other hand, the land in industrial zones tends to be much cheaper than in the rest of city: limitations to the maximum FAR (Floor Area Ratio, or *coeficiente de aproveitamento* in Portuguese) renders this land less valuable to residential real estate development, keeping the land value lower and more accessible to large manufacturing plants.

In contrast, micro-manufacturing firms can be more flexible in terms of their locational decision. First, buildings with manufacturing use and less than 500 m² of built area are legally allowed by the current zoning law to be located anywhere in the city. This is mainly because the level of disturbance – traffic, noise, and pollution – caused to the surrounding areas is much lower than that caused by larger plants. Additionally, the current zoning law, which was recently reviewed through a participatory process, states that in an effort to halt the decentralization of job opportunities, several restrictions to the installation of economic activities in different parts of the city have been removed (PMSP, 2016).

Second, with only a handful of employees, it makes more sense for micro-manufacturing firms to locate closer to where their employees live and in particular closer to where the owner lives. A survey conducted by Sebrae-SP (2015) found that 64% of micro- and small-manufacturing firms in the State

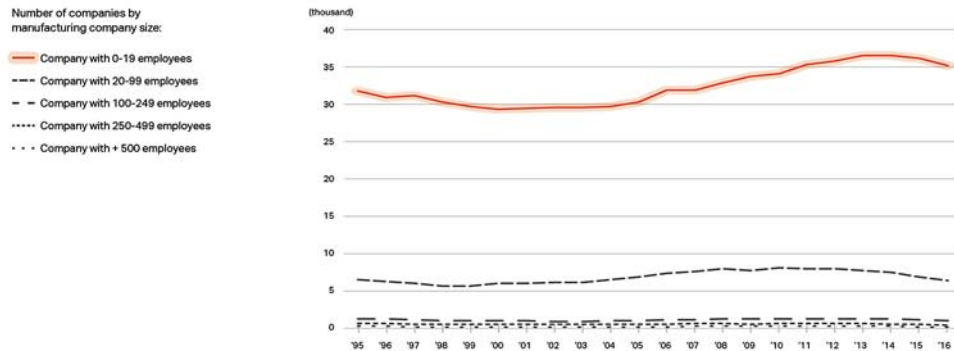
of São Paulo involve the owner's family in the business. Sebrae's findings underscore why these firms would preferably locate in neighborhoods where the owners, and their families, live. Furthermore, as I describe in more detail in the following section, most of these small businesses sell their products directly to final consumers. Thus, it makes even more sense for them to locate within mixed-use zones that are closer to residential areas.

Resilience

The well-documented process of the deindustrialization of the City of São Paulo resulted in the displacement of several manufacturing firms from the metropolitan area. This process has been compounded by recent waves of economic crises, both global and national, that have affected multiple sectors of economic activity. Business closures and increasing unemployment rates have arisen as a result. It is interesting to note, however, that this process hasn't been uniform throughout different segments of firm size. While the number of jobs and companies in the manufacturing sector has continued decreasing in most categories of company size since 1995 – and more abruptly since 2010 – micro-urban manufacturing, as a segment, has been steadily increasing in number of businesses and jobs.

Looking at trends of growth and decline in the number of firms, the difference is not significantly noticeable. Most segments appear to have stabilized (Figure 5). However, specific percentages are remarkable: from 1995 to 2016, only the micro business segment grew,

Figure 5 – Trend of manufacturing companies by company size – Metropolitan Region of São Paulo, 1995-2016



Source: RAIS/MTE, 1995-2016.

Preparation by: Mendonça Abreu, 2017.

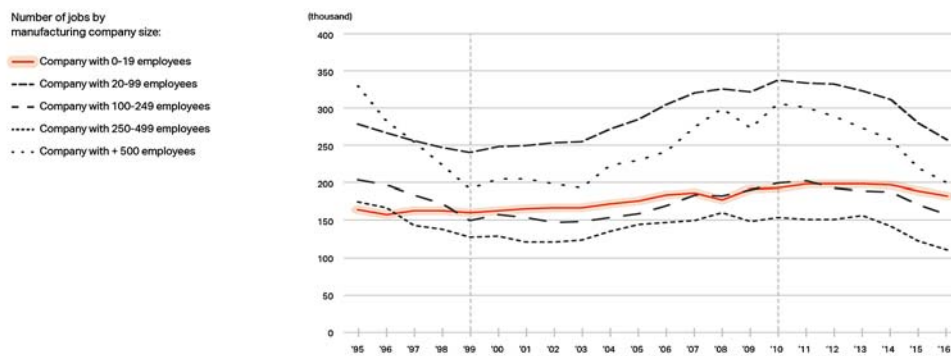
with an approximately 10% increase in number of firms. All the other segments contracted in their number of businesses. Notably, the segment of larger manufacturing firms was the most affected. In this period, São Paulo lost about 260 manufacturing companies with 250–500 employees (a decrease of 36%) and around 100 companies with more than 500 employees (a decrease of 34%).

Trends regarding the variation in number of jobs, a critical indicator for economic development, reveal an even more interesting scenario: the segment of micro-manufacturing diverges from trends observed in other segments (Figure 6). There is a strong decrease in the number of jobs from 1995 to 1999, a consequence of the broader debt crisis within the context of economic and trade liberalization policies undertaken by the federal government

during this period. In the Metropolitan Region of São Paulo, unemployment increased from 8.7% to 19.3% during the 1990s. In the first decade of the 2000s, on the other hand, there was a strong recovery in the number of manufacturing jobs in the city – But, again, this didn't happen consistently throughout different segments of firm size.

Larger firms didn't reach the original number of employees they had in 1995. This decrease is inversely proportional to company size: manufacturing firms with more than 500 employees faced the largest contraction, losing more than 130,000 jobs between 1995 and 2016 (an impressive decrease of 39%); Firms with 250–500 employees lost around 64,000 jobs (again, a striking decrease of 36%); Firms with 100–250 employees lost 46,000 jobs (a decrease of 7.5%). Micro-manufacturing

Figure 6 – Trend of manufacturing jobs in formal manufacturing companies by company size – Metropolitan Region of São Paulo, 1995-2016



Source: RAIS/MTE, 1995-2016.
Preparation by: Mendonça Abreu, 2017.

companies were the only exception. Contrary to these trends, their number of jobs increased by 10.7% between 1995 and 2016. However, the scale of this increase in absolute number of jobs wasn't as significant, when compared to the number of jobs lost in medium- and large-scale firms. Only 17,600 jobs were added to the pool of manufacturing jobs in the city in micro-manufacturing firms – possibly some of them due to a process of formalization (i.e., micro-firms entering the formal market and registering previously informal workers).

Nevertheless, the segment of micro-urban manufacturing has been significantly resilient throughout the past 20 years. During the critical decade of the 1990s, the number of jobs offered by micro-manufacturing companies didn't decrease at all. Furthermore, it grew steadily throughout the following years. In order to fully analyze this phenomenon, additional

data on the survival rates of establishments are needed since micro-businesses can fail very easily after they open. Therefore, this overall pattern of resilience might occlude individual difficulties to survive and thrive in the local economy, with high rates of turnover. The resilience of the entire segment shouldn't be confused with the resilience of individual firms. Yet, the fact remains that this segment has been a steady source of manufacturing jobs in the city, currently offering more than 180,000 formal jobs. Moreover, its importance has only grown in the past 20 years. In 1995, it represented 14% of jobs, while in 2016 micro-manufacturing firms offered 20% of jobs in the sector. This reinforces how relevant micro-manufacturing has become to understanding the contemporary metropolitan economy in general and the new roles of manufacturing in the city more specifically.

Production chains and geographies of micro-urban manufacturing

In this section, I examine micro-urban manufacturing activity in São Paulo by dissecting its sector composition. My goal is to provide a more detailed understanding of the different types of small-scale production spaces in the city, in order to avoid generalizations and give concrete insights into the multifaceted segment of micro-urban manufacturing and the diversity of production chains in which it is embedded. First, I will present my findings regarding the breakdown of micro-manufacturing firms into sub-sectors, highlighting the clothing industry as a key sector for micro-manufacturing. Next, I will introduce and analyze two distinct forms of spatial organization, which I call geographies, of small production spaces in the city: (1) a pattern of distribution that spreads throughout the city, and (2) a pattern where the units are dispersed only in certain parts of the city.

Production chains

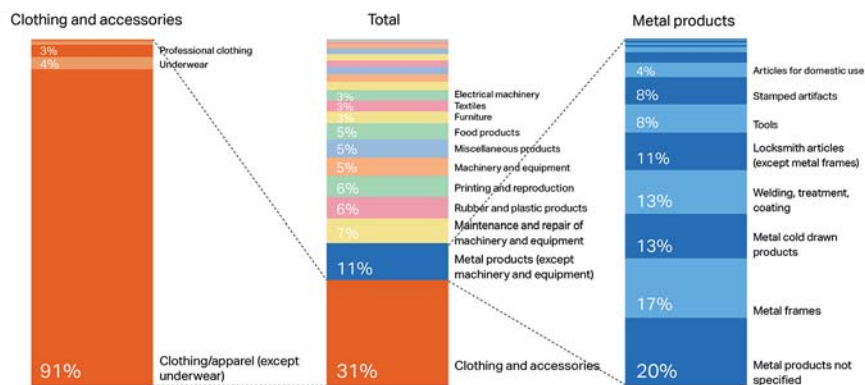
The segment of manufacturing businesses with 1-20 employees is considerably diverse (Figure 7). Around 70% of the jobs are spread more or less evenly throughout multiple sectors: production of metal, chemical, and electrical products; food and beverages; printing; furniture; and so on. According to a recent survey of micro- (1-20 employees) and small- (20-100 employees) manufacturing

companies in the State of São Paulo, around 70% of the products of these companies are sold directly to final consumers (Sebrae-SP, 2015, p. 5). Examples of this type of product – that the consumer can buy directly from the producer – can range from biscuits, chocolate, and packaged juice manufactured through the use of small cooking equipment to furniture produced in workshops and metal components assembled in machine shops that one might need when building or renovating a house.

On the other hand, there's still a significant portion of the production of micro-manufacturing firms that is sold to other links in larger production chains, and not to final consumers. These products are usually highly specialized, attending to a niche industry. A micro-manufacturing company in the chemical sector, for example, could provide laboratories and other businesses with special and custom-made chemical products, obtained through specific and highly-controlled processes of purification. Another example is a metalworking business that produces metal pipes and bushings that can be used by a different company that produces machinery and equipment – which, in turn, might also sell their product to larger manufacturing businesses to support their own production processes.

Therefore, there is a multiplicity of sectors that reflects on the variety of ways that micro-urban manufacturing units can be embedded in either networks of final consumer bases or in larger production chains. However, despite the heterogeneity of industries, one particular sector also stands out: the clothing industry, which accounts for 31% of the

Figure 7 – Breakdown of manufacturing jobs in formal micro manufacturing companies* by sector – City of São Paulo, 2015



* Companies with 1-20 employees

Source: RAIS/MTE, 2015.

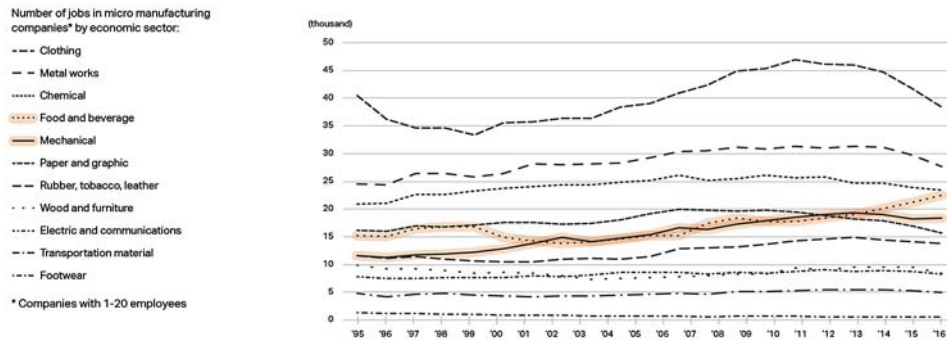
Preparation by: Mendonça Abreu, 2017.

total number of jobs in micro-manufacturing companies. The clothing industry's production chain is still considerably dynamic in the city of São Paulo, concentrating 86% of the metropolitan region's total number of jobs in the sector, 52% of the state's, and 14% of the country's (SMDU, 2013). It is, therefore, an economic activity that highly benefits from being in denser urban areas more broadly, and also one that it is particularly connected to the city of São Paulo. This is mainly due to the availability of a diverse workforce, proximity to final consumers, and a closer connection to current fashion trends that dictate the demand for specific products.

Within the clothing industry, the production space is fragmented into smaller units, with outsourcing at multiple stages of production and a considerable amount of

informality (Silva, 2008). Interestingly, the sector in general – not micro-manufacturing units specifically – employs people from diverse education levels, reflecting the different degrees of specialization that are required throughout the fashion and clothing production chain. A little over 60% of workers in the clothing industry have either no or very few years of schooling, or have only completed middle school. These workers reside at the bottom of the production chain, in positions that require intense labor to produce huge amounts of clothes for little pay. They are often hired through outsourcing practices of other clothing companies. Roughly one-third of these workers have a high school degree, and very few (only about 6%) have a degree in higher education – they likely work on the creative side of the industry.

Figure 8 – Trend of manufacturing jobs in formal micro manufacturing companies by sector – Metropolitan Region of São Paulo, 1995-2016



Source: RAIS/MTE, 1995-2016.

Preparation by: Mendonça Abreu, 2017.

Despite its significant share in the overall micro-urban manufacturing landscape, there's also evidence that the number of jobs in the clothing industry have been drastically decreasing since 2010 (Figure 8). On the other hand, different sectors that didn't previously figure so prominently have been rising in importance and number of jobs, such as in food and beverage and mechanical manufacturing companies. One possible explanation for this is that the clothing industry might have been more affected by the economic slowdown that has taken place since 2010, following the global economic crisis that erupted in 2008. Other sectors, such as food and beverage, might have been less affected – after all, people are more likely to cut clothing rather than meal costs. However, these are only conjectures that need detailed examination.

Geographies

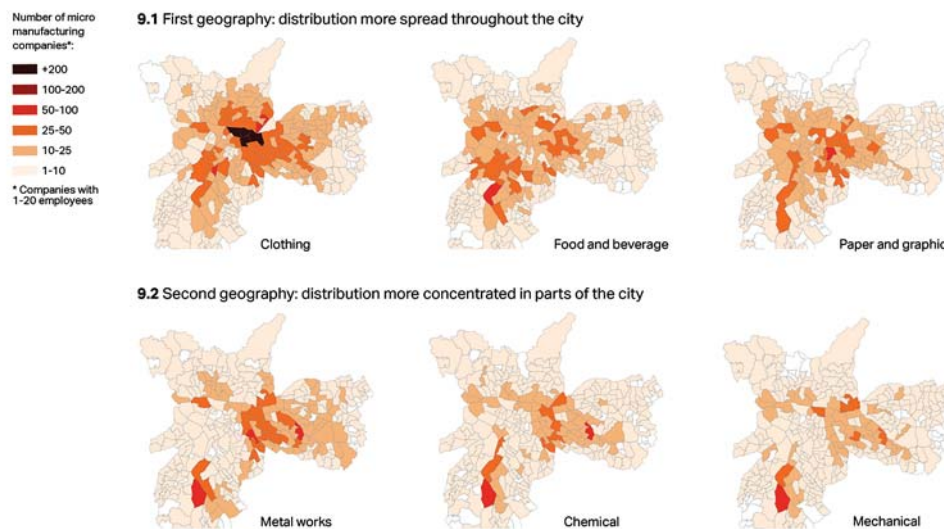
When we look at the spatial distribution and concentration of micro-urban manufacturing companies by sub-sectors, we find that there are variegated geographies to this segment of economic activity. This means that the inscription of micro-urban manufacturing companies on the territory can't be understood uniformly. There are significant variations that point to different relationships between small and large manufacturers according to economic sectors, or between micro-manufacturing units and their final consumers. The latter depends on the neighborhoods in which these units are concentrated. Briefly, there are two main geographies that stand out: (1) sectors that are present in most of the city's neighborhoods; and, (2) sectors that appear more concentrated

in areas of medium- (not necessarily low-) income or closer to industrial zones.

In the first geography identified, which includes economic sectors such as clothing, food and beverage, and paper and graphics, micro-manufacturing companies are located in most of the neighborhoods within what is commonly known as the “expanded center” of São Paulo (Figure 9.1). However, there is a notable exception: these sectors don’t appear in more distant peripheral urban areas, such as the

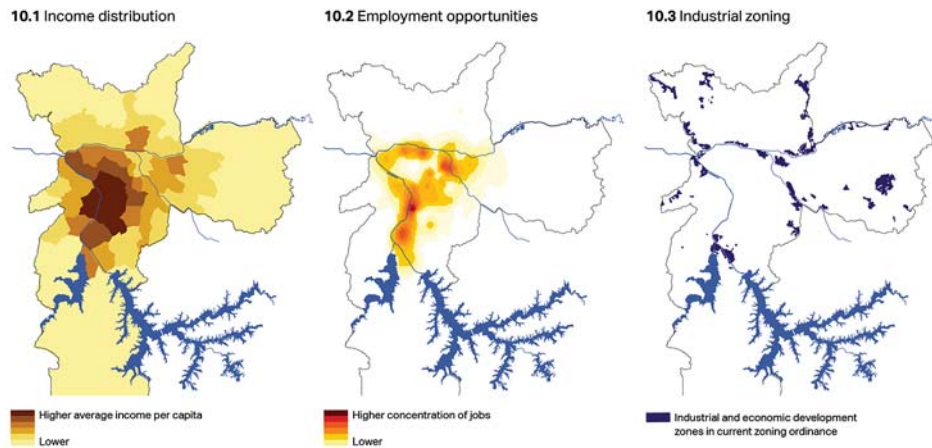
extreme eastern and southwestern ends of the city, where a highly concentrated low-income population resides with no job opportunities (Figures 10.1 and 10.2). Even though micro-manufacturing units in these sectors appear to contribute to the rebalancing of uneven geographies of employment opportunities, which are highly concentrated in a vector extending from the city center to the southwestern neighborhoods, they do not reach areas that are in most need of investment and jobs.

Figure 9 – Concentration of formal micro manufacturing companies by sector – City of São Paulo, 2015



Source: RAIS/MTE, 2015.
Preparation by: Mendonça Abreu, 2017.

Figure 10 – Distribution of income, employment opportunities and industrial zones – City of São Paulo



Source: Censo/IBGE, 2010; RAIS/MTE, 2014; Municipal Law 16.402, 2016.

Interesting particularities also arise when looking at individual sectors, such as the large concentration of clothing companies in the city center – in the neighborhoods of *Brás*, *Bom Retiro*, and *Mooca*, where this industry has traditionally existed for many decades. Yet, still, this hasn't prevented micro-manufacturing units in the clothing industry from simultaneously spreading to different territories and composing a spatial pattern that is, at the same time, intensely concentrated and dispersed. It also comes as a surprise that the clothing industry is the only one that has micro-manufacturing companies located in more distant eastern neighborhoods. This might be due to the fact that, compared to other sectors, the clothing industry demands little infrastructure and investment to start a production. With a simple sewing machine,

one can easily start a small business in the clothing industry. Producing food, beverages, and graphic materials, by contrast, requires specialized equipment and more investment, both in terms of machinery and expertise.

Even if we account for specific areas of concentration, there's a clear overall pattern of distribution that sets these three sectors – clothing, food and beverage, and paper and graphics – apart. In order to explain this particular geography, I hypothesize that sectors that are more evenly distributed throughout the city are also the ones that are more directly connected to the final consumers of their products. Some of these manufacturing units are certainly connected to larger production chains. In the clothing industry, for example, there's a significant level of outsourcing. However, it is also easy

to imagine the entire final product being developed within one small production unit and being sold directly to consumers or to intermediary retailers; in effect, serving a more local network of buyers. A micro-manufacturing business in the clothing sector might be able to produce and sell an entire piece of apparel, while another in the food and beverage sector could produce and package different kinds of prepared foods and drinks and sell them directly to final consumers.

The sector that doesn't fit so neatly into this narrative is the paper and graphics sector, which primarily serves other industries by selling packaging material and graphic paper. This leads to an alternative, or perhaps complementary, hypothesis: sectors that appear more evenly distributed share the characteristic of producing less noise and pollution when compared to sectors such as metalworking and the chemical industry. This could explain why they are more broadly accepted in different neighborhoods where commercial and residential uses coexist. More research is needed to carefully investigate each of these hypotheses. But, if they are correct, I suggest the prioritization of these sectors in policies geared towards creating more diverse and mixed-use urban spaces.

The second geography reveals a pattern of spatial distribution that is significantly less ubiquitous than the first (Figure 9.2). The main sectors that can be classified within this second type of geography are metalworking, chemical, and mechanical industries. Their distribution patterns show striking similarities in the dispersion of micro-manufacturing units along the *Tietê* and *Tamanduateí* rivers; sprawling over the eastern region of the city; and some

concentrated hotspots along the initial stretch of *Pinheiros* river to the south. What these spaces have in common is that they mostly overlap with traditionally industrial areas along the main rivers and railway lines that emerged during initial waves of industrialization in the city. Additionally, they are mostly in medium-income neighborhoods. While they do not touch high-income areas, some cross into lower-income neighborhoods.

The fact that this set of manufacturing sectors is not as widely dispersed in the urban fabric influences average commute times of workers. Even though the census data includes all people who are identified as workers in these sectors – and not specifically in micro-manufacturing firms – the distribution of travel time from residence to workplace shows that these workers usually take longer to get to work than those who work in the sectors that present a more dispersed distribution in the city. Around 40% of workers in the clothing, food and beverage, and paper and graphics sectors take less than 30 minutes to get to work – a relatively short amount of time, considering the average commute time in São Paulo of 43 minutes, according to a report from IPEA.⁷ In contrast, around 30% of workers in the metalworking, chemical, and mechanical sectors spend less than 30 minutes for their commute. The difference is particularly relevant when we look at the mechanical sector: about 50% of the workers in this sub-sector have a commute from home to workplace of more than 1 hour.

Following the hypotheses proposed above that explain the more dispersed pattern of the first geography, I argue that in the case of metalworking, chemical, and mechanical

industries, micro-urban manufacturing firms tend to produce more noise and pollution. Consequently, they are less accepted in residential and wealthier neighborhoods. Moreover, I speculate that the reason they are more intensely concentrated in traditionally industrial areas is that these micro-manufacturing firms might depend on a direct connection to larger manufacturing units.

This, in turn, raises a relevant policy implication: if we can differentiate between micro-manufacturing businesses that depend on proximity to larger units – either for obtaining raw materials or providing offerings to other industries as a supplier – from those that do well by themselves – either because they don't rely on this proximity on a daily basis or because they only need the direct connection to final consumers – then we can also develop more appropriate industrial and economic development policies for the city. If we identify a sector where micro production units depend on larger manufacturing firms, then policies aimed at maintaining or stimulating the small firm must also promote the adjacent large one.

From a theoretical perspective, these findings add nuance to theories of urban economies. In the 1970s, Milton Santos proposed the theory of two circuits to explain the structure of urban economies in developing countries. This still very influential theory described an "upper" circuit that used capital intensively and was technologically modernized, as well as a "lower" circuit of small scale, labor-intensive activities (Santos, 1978). These two distinct circuits, nevertheless, operated through reciprocal relations. In some ways, my findings on micro-urban manufacturing activities reinforce

Santos's theory. The micro-scale of these activities enables them to spread throughout urban space and become entrenched in diverse neighborhoods. They have a very different geographical presence than large-scale manufacturing firms, which are more concentrated in industrial zones. Furthermore, micro-manufacturing firms are usually closer to final consumers and offer a large range of products in the local market, similar to the role played by the "lower" circuit, as described by Santos, in urban economies.

On the other hand, micro-urban manufacturing activities are not a monolithic object and, therefore, cannot be entirely explained by the concept of a "lower" circuit. The findings presented in this paper help create a picture of micro-manufacturing firms that is marked by diversity and heterogeneity. There are multiple typologies, geographies, and relationships, depending on the sub-sector under consideration. In some industries, micro-manufacturing firms locate more closely to larger-units (or the "upper" circuit), which implies a stronger connection between them. Others are more independent and spread throughout, disconnected from regional production chains. In some sub-sectors, micro-manufacturing units are technologically advanced and use high-end machines, while others still rely on labor-intensive activities. In sum, the establishment of different networks of outsourcing after the flexibilization of Fordist modes of production, the diffusion of and easier access to technology, and the increased formalization of micro-manufacturing activities have all blurred the boundaries between "upper" and "lower" circuits. The scale of a firm doesn't necessarily imply a "lower"

or “upper” circuit anymore. These general processes, as well as my specific findings on micro-urban manufacturing, disrupt the dichotomy proposed by the theory of two circuits and point to the changing role of small production spaces in metropolitan areas.

Conclusion

My goal for this study was to uncover an element that is usually left out of larger narratives about manufacturing and cities: the scale of micro-urban manufacturing activities. Through a case study of São Paulo, I retraced the historical underpinnings of the relationship between space and economy in the city and highlighted key debates about the role of manufacturing in São Paulo; unearthed the role of micro-production firms and jobs in the overall manufacturing sector; and explored the heterogeneous sectors and geographies of micro-manufacturing.

First, there is an extensive and pervasive network of significantly small manufacturing units spread throughout the city, accounting for 80% of manufacturing firms and 20% of the sector’s jobs. Its relevance to the metropolitan area is expanding as it steadily grows in number of jobs and firms, despite economic crises and the departure of larger

units from the city. Second, micro-urban manufacturing is highly diversified in terms of sectors, as it extends to food and beverage, paper and graphics, chemical, metal works, and mechanical sectors. The clothing industry, however, is a main source of jobs, accounting for 30% of the total. Furthermore, these sectors form two distinct geographies: one that is more evenly dispersed and another that remains connected to traditional industrial areas, as well as to the eastern region of the city.

This study is far from exhaustive. It is an opening, an invitation, and a provocation for more research on small-scale production in metropolitan areas. Here, I focused on analyzing the quantitative and spatial data that was available, which was restricted to formalized firms. It is also worth noting that there are high levels of informality in this sector. Therefore, the data on formal activity provides a partial representation of this dynamic. There is a lot left to uncover through grounded investigations of these activities and their role both in the city’s economy and in neighborhood vitality. I encourage tracking the stories of these firms and the people behind them, their connections to larger production chains, and further investigating their concrete and individual forms of spatiality. Nevertheless, I hope this initial research inspires new inquiries and provokes shifts in planning practices and conversations.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-8414-0921>

University of California/Berkeley, Department of City and Regional Planning. Berkeley, Estados Unidos da América.
giselle@berkeley.edu

Notas

The manuscript was entirely revised by Yanin Kramsky (University of California, Berkeley).

- (1) Sebrae is a Brazilian social institution aimed at fostering the development of micro and small enterprises.
- (2) I particularly want to thank Akinori Kawata, from the Division of Information Production and Analysis at the City of São Paulo's Department of Urban Development, who generously helped me by providing data for this project.
- (3) This section draws largely from the review developed in Mendonça Abreu, 2017.
- (4) According to Singer, "In general terms, the participation of the five most important sectors that produce consumer goods fell from 47.3% in 1949 to 34.9% in 1959, while the share of the six most important sectors that produce capital goods rose from 34.9% in 1949 to 42.7% in 1959" (SINGER, 2004, p. 194, my translation).
- (5) Between 1940 and 1950, the City of São Paulo's population grew at a 5.18% annual rate, and 5.70% from 1950 to 1960. During the following two decades, the annual population growth rate decreased, even though it was still high: The population grew at a 4.57% annual rate throughout the 1960s and 3.69% in the 1970s. It was only from the 1980s onward that the population growth drastically slowed down: Between 1980 and 1991, the average annual growth rate was 1.04%; in the 1990s it was 0.87%; and, finally, from 2000 to 2010, it reached an average of 0.79%.
- (6) Here, I am referring to a segment that includes *micro* (1–20 employees in manufacturing and 1–10 employees in retail or services) and *small* (20–100 employees in manufacturing and 10–50 employees in retail or services) businesses, since most of the secondary data available looks at both of these scales of businesses together. The definition, as well as the data, is from Sebrae.
- (7) IPEA is the Institute of Applied Economic Research, a public institution that develops studies and researches to support the federal government in policy-making.

REFERENCES

- ARAÚJO, M. (2001). Reestruturação produtiva e transformações econômicas: Região Metropolitana de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 15, n. 1, pp. 20-30.
- BIDERMAN, C. (2004). "A expansão do setor terciário". In: SZMRECSÁNYI, T. (org.). *História econômica da cidade de São Paulo*. São Paulo, Editora Globo.
- CASTELLS, M. e PORTES, A. (1989). "World Underneath: the origins, dynamics and effects of the informal economy". In: PORTES, A.; CASTELLS, M. and BENTON, L. A. (eds.), *The informal economy: studies in advanced and lessa developing countries*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- CHEN, M. (2014). *Informal Economy Monitoring Study Sector Report: Home-Based Workers*. Cambridge: WIEGO – Women in Informal Employment Globalizing and Organizing.

- DANIELS, P. W. and BRYSON, J. R. (2002). Manufacturing services and servicing manufacturing: knowledge-based cities and changing forms of production. *Urban Studies*, v. 39, n. 5-6, pp. 997–991.
- MATTEO, M. (2007). *Além da metrópole terciária*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- MENDONÇA ABREU, G. K. (2017). *Planejamento urbano e atividades econômicas: balanço das experiências na cidade de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- MEYER, R. M. P.; GROSTEIN, M. D. and BIDERMAN, C. (2004). *São Paulo metrópole*. São Paulo, Edusp/Imprensa Oficial.
- MONBEIG, P. (2004). “O crescimento da cidade de São Paulo”. In: SZMRECSÁNYI, T. (org.). *História econômica da cidade de São Paulo*. São Paulo, Editora Globo.
- PMSP – PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (2016). *Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016; zoneamento ilustrado*. São Paulo, PMSP.
- PRADO JR., C. (1998). *A cidade de São Paulo: geografia e história*. São Paulo, Brasiliense.
- ROLNIK, R. and FRÚGOLI JR., H. (2001). Reestruturação urbana da metrópole paulistana: a Zona Leste como território de rupturas e permanências. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 6, pp. 43–66.
- ROY, A. and ALSAYYAD, N. (eds.). (2004) *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin American, and South Asia*. Oxford, Lexington Books.
- SANTOS, M. (1978). *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro, Francisco Alves.
- SASSEN, S. (2001). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, Princeton University Press.
- SCOTT, A. (1988) Flexible Production Systems and Regional Development: The Rise of New Industrial Spaces in North America and Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 12, n. 2, pp. 171–186.
- SEBRAE (2014). *Participação das micro e pequenas empresas na economia brasileira*. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Estudos%20e%20Pesquisas/Participacao%20das%20micro%20e%20pequenas%20empresas.pdf>. Acesso em: 10 dez 2017.
- SEBRAE-SP (2015). *A micro e pequena indústria paulista*. Disponível em: http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/SP/Anexos/a_micro_e_pequena_industria_paulista.pdf. Acesso em: 10 dez 2017.
- SILVA, C. F. da (2008). *Trabalho informal e redes de subcontratação: dinâmicas urbanas da indústria de confecções em São Paulo*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SINGER, P. (2004). “São Paulo: os últimos 40 dos 450 anos de São Paulo”. In: SZMRECSÁNYI, T. (org.). *História econômica da cidade de São Paulo*. São Paulo, Editora Globo.
- SMDU – SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (2013). *Indústria da confecção mantém força em São Paulo e concentra 14% dos empregos do país: Informes Urbanos*. Disponível em: http://smul.prefeitura.sp.gov.br/informes_urbanos/pdf/28.pdf. Acesso em: 10 dez 2017.

- TOKMAN, V. (1992). "The Informal Sector in Latin America: From Underground to Legality". In: TOKMAN, V. (ed.) *Beyond Regulation: The Informal Economy in Latin America*. Boulder, Lynne Rienner.
- TORRES, H. (2012). Afinal, a desconcentração produtiva é ou não relevante? A cidade de São Paulo no olho do furacão. *Novos Estudos – CEBRAP*. São Paulo, n. 94, pp. 69-88.
- WILLIAMS, C. (2014). "Informal Economies". In: PADDISON, R. and HUTTON, T. (eds.) *Cities and Economic Change: Restructuring and Dislocation in the Global Metropolis*. London, SAGE.

Texto recebido em 4/jun/2018
Texto aprovado em 7/ago/2018

Supergentrificação e capitalismo financeirizado: as novas fronteiras do espaço-capital na Colina de Santana, Lisboa

Super-gentrification and financialized capitalism:
the new frontiers of space-capital in Colina de Santana, Lisbon

Luís Mendes [I]
Ana Jara [II]

Resumo

Este artigo foca-se nas recentes alterações no perfil do processo de gentrificação experimentado em Lisboa, reforçadas no âmbito da pós-crise capitalista 2008-2009 e na última fase de capitalismo financeirizado. Pretendemos identificar forças motrizes importantes da financeirização do ambiente construído e do setor imobiliário que estão na raiz da onda de supergentrificação que está a ocorrer em Lisboa na última década e que permitem maximizar uma produção capitalista do espaço urbano, agravando a segregação residencial, a polarização social e a injustiça espacial nesta mais recente fase do capitalismo financeirizado. O enfoque empírico centra-se na análise de evidências de uma protogentrificação que se parece afirmar na Colina de Santana, no centro histórico de Lisboa.

Palavras-chave: gentrificação; supergentrificação; financeirização; produção do espaço urbano; habitação; Lisboa; Colina de Santana.

Abstract

The paper focuses on recent changes in the profile of the gentrification process experienced in Lisbon, reinforced in the context of the 2008-2009 capitalist post-crisis and in the last phase of financialized capitalism. We intend to identify important driving forces in the financialization of the built environment and of the real estate sector that are at the root of the super-gentrification wave that has been occurring in Lisbon in the last decade. These forces allow to maximize a capitalist production of the urban space, aggravating residential segregation, social polarization and spatial injustice in this latest phase of financialized capitalism. The empirical analysis focuses on evidences of a proto-gentrification that seems to be consolidating itself at Colina de Santana, in the historic center of Lisbon.

Keywords: *gentrification; super-gentrification; financialization; production of urban space; housing; Lisbon; Colina de Santana.*



Introdução

Num contexto de globalização económica e financeira e de acréscimo de competição interurbana à escala também mundial, o quadro das políticas de habitação e de regeneração urbana deve ser analisado à luz do projeto neoliberal, das suas evoluções recentes no âmbito da crise económico-financeira de 2008-2009 e dos efeitos que esta produziu na estrutura socioespacial nas cidades da Europa do Sul (Eckardt e Sánchez, 2015). Nos tempos recentes, o neoliberalismo continua a reinar, a despeito dos seus fracassos espetaculares, sendo o exemplo paradigmático o da crise económico-financeira recente de 2008-2009, na qual as políticas de austeridade se afiguram como única alternativa e solução (Blyth, 2013; Millet e Toussaint, 2013; Schui, 2014; Lurdes Rodrigues e Adão e Silva, 2015; Eckardt e Sánchez, 2015), marcando uma nova fase no que Harvey (2010, 2012, 2014, 2016) descreveu como “acumulação por espoliação”, conceito que brilhantemente Sassen (2014) aplicou à economia-mundo. Na cidade-empresa, os governos municipais atuam como atores de negócios de redução de custos que gerem as suas cidades como empresas. Enfrentando cortes de impostos e outros cortes na sua receita, esses governos têm promovido crescentemente políticas de austeridade. Isso traduziu-se em menos serviços para os cidadãos e menos investimento em recursos, equipamentos e infraestruturas da cidade da maioria, especialmente no setor da habitação a preços acessíveis.

À inevitável precariedade da situação laboral dos trabalhadores mais desqualificados e dos grupos sociais mais desfavorecidos, acumulou-se a desregulação do mercado de

habitação e do uso do solo urbano, que tende a valorizar um padrão mais aleatório na produção temporal e espacial dos acontecimentos urbanos e o fabrico de uma segregação residencial a escalas mais finas, agravando a fragmentação socioespacial. Esse padrão é produto social do jogo do mercado imobiliário pouco regulado, de processos especulativos de valorização fundiária e imobiliária, num contexto de crescente financeirização do ambiente construído. Os governos urbanos têm-se orientado por um modelo gestor (gestão estratégica importada do meio empresarial) em que o uso dos recursos públicos se faz para atrair investimento; o fornecimento dos serviços passa a fazer-se pelo mercado e pelo setor privado; e são valorizadas as parcerias público-privadas.

Essas transformações no espaço urbano intensificaram-se em Portugal com a realidade económica, financeira e orçamental resultante da crise capitalista de 2008-2009, que impôs a adoção de novos modelos de gestão e de desenvolvimento do território, que passaram pela definição de políticas nacionais com vista a acautelar o sucesso dos compromissos subjacentes ao Programa de Assistência Financeira Internacional, obviamente condicionadores da atuação do Estado e dos demais setores públicos e privados, enquanto norma transnacional. O Memorando de Políticas Económicas e Financeiras, também conhecido como Memorando de Entendimento ou Plano da Troika, é um acordo de entendimento celebrado em Maio de 2011 entre o Estado Português e o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, visando ao equilíbrio das contas públicas e ao aumento da competitividade em Portugal, como condição necessária para o empréstimo de cerca de 80 mil

milhões de euros que essas três entidades concederam ao Estado português. O memorando propôs uma série de ações várias que tinha como meta estabilizar a dívida pública por volta do ano de 2013, acrescentando que tal refletia um apropriado equilíbrio entre as ações necessárias para restaurar a confiança dos mercados e assegurar que esse ajustamento não prejudicava excessivamente o desenvolvimento da economia e do emprego em nível nacional.

O documento que deu entrada em vigor a 17 de maio de 2011 é profundamente marcado por um fundamentalismo de mercado e teve ramificações consequentes para o programa do governo português da altura, tendo produzido políticas nacionais de forte austeridade financeira (cortes na despesa social, contração do investimento público, aumento de impostos, etc.) e a reformas estruturais que resultaram num verdadeiro atentado aos direitos laborais e sociais (facilitação dos despedimentos, redução da duração e dos montantes de subsídios de desemprego, etc.). Uma dessas reformas foi a do novo regime de arrendamento urbano (NRAU) de 2012, alvo de forte contestação social, uma vez que é acusado de ter imposto um mecanismo de atualização de rendas que tem originado valores inoportáveis para muitos inquilinos sem que estejam estabelecidos os apoios sociais adequados e necessários, afetando as famílias de mais baixo estatuto socioeconómico, sobretudo no nível das cidades mais importantes, tais como Lisboa e Porto, onde se concentra o mercado de arrendamento.

Essas políticas nacionais refletiram-se nas políticas municipais. As narrativas de *marketing* urbano e racionalidade neoliberal, a viragem neoconservadora no governo da cidade tem como objetivo tornar Lisboa uma

cidade mais competitiva, atraindo investimentos estrangeiros, visitantes, turistas, amarrando os fluxos de capital imobiliário ao seu ambiente construído, num quadro da globalização da concorrência entre cidades e lugares. Mas temos de recuar mais de uma década, para captar o início dessa virada neoliberal (*neoliberal turn*) nas políticas urbanas desde 2004 (criação das sociedades de reabilitação urbana),¹ com a aprovação de uma série de pacotes de leis que foram surgindo sucessivamente defendendo uma visão pró-mercado no que respeita à habitação, favorecendo a iniciativa privada, as parcerias públicas-privadas e a competitividade no setor.² Essa viragem neoliberal culminou com a aprovação em nível nacional da Nova Lei do Arrendamento Urbano em 2012, em conjunto com a simplificação da Lei do Alojamento Local em 2014, com os pacotes para atração de investimento estrangeiro – tais como o regime fiscal muito favorável para os Residentes Não Habituais (RNH) (já desde 2009) e para os Fundos de Investimento Imobiliário, bem como com o programa dos Golden Visa ou Autorização de Residência para Atividade de Investimento –,³ e ainda com o regime excecional e temporário de reabilitação urbana⁴ no sentido da agilização e dinamização, flexibilizando e simplificando os procedimentos de criação de áreas de reabilitação urbana e de controlo prévio das operações urbanísticas de 2014. De acrescentar ainda, em nível local novamente, a liberalização do uso do solo urbano, após a reformulação do Plano Diretor Municipal de Lisboa (2012), tal como o *rent gap* existente na cidade centro, em virtude de um elevado número de edifícios devolutos e muito degradados, o que fornece, ao capital imobiliário, oportunidades únicas de rentabilizar os seus movimentos

cíclicos e reproduzir-se com a geração de enormes mais-valias, coincidindo com uma Lisboa que entra no mercado global do imobiliário, atraindo novas procuras residenciais e se projeta internacionalmente. Ao mesmo tempo que o Estado central parece continuar a demitir da promoção de uma verdadeira política de habitação pública, integrada e inclusiva para todos, ganham terreno as parcerias público-privadas e a atração do capital privado, de forma a injetar dinamismo e competitividade no setor.

Acrescente-se, ainda, a criação recente do Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE), de 2016,⁵ fundo especial de investimento imobiliário orientado para o desenvolvimento e a concretização de projetos de reabilitação de imóveis e para a promoção do arrendamento, tendo em vista a regeneração urbana e o repovoamento dos centros urbanos. Não obstante ser, na sua génese, um instrumento de políticas públicas, pretende-se que seja estruturado e regulado pelas leis gerais vigentes, aplicáveis a fundos de investimento imobiliário, podendo nomeadamente recorrer, em situação de igualdade, aos programas e aos instrumentos financeiros disponibilizados pelo próprio Estado e pelas demais entidades públicas para fins de reabilitação urbana e de arrendamento habitacional. Pretende-se, igualmente, que o FNRE tenha como participantes iniciais um conjunto de entidades públicas da administração central e local e ainda do terceiro setor, sendo possível e desejável que outras entidades, públicas e privadas, incluindo pessoas singulares, proponham-se como potenciais participantes.

Nesse momento, todo esse quadro legal e fiscal é, desde o início deste século, responsável por esvaziar a habitação do seu estatuto de

direito para ganhar o de mercadoria, à luz da financeirização do imobiliário. Pelo contrário, o poder público devia assumir um papel regulador e estabilizador do mercado imobiliário, que continua a seguir, ao sabor dos grupos mais privilegiados, menosprezando os direitos da população e dos comerciantes locais.

É à luz do quadro teórico de produção neoliberal do espaço urbano que pretendemos identificar essas importantes forças impulsoras da financeirização que estão na raiz da onda de uma gentrificação mais agressiva, que tem ocorrido em Lisboa na última década. O conceito de gentrificação para ser analisado estruturalmente deve ser enquadrado nas tendências de financeirização, mercantilização, privatização, acumulação por espoliação e de urbanismo austeritário, evidentes à luz do dismantelamento das políticas de assistência pública como uma tentativa de incentivar iniciativas económicas privadas, características dos governos urbanos neoliberais. Além disso, esse conceito mostra como o discurso de regeneração urbana, no âmbito da política de cidades e da produção estratégica de narrativas e discursos atrativos do urbano, visa, por um lado, manter a população existente na área, modernizar a economia urbana, aumentar as taxas de emprego e promover o crescimento económico. Mas, por outro lado, funciona também como um mecanismo de legitimação do poder e mobilização de grande investimento público que é usado para subsidiar os mais ricos, em vez de beneficiar os necessitados; é recanalizado para reproduzir os interesses da finança, fundos de investimento imobiliário, grandes grupos económicos, grupos de construção civil, empresários e promotores imobiliários, para além de elites capitalistas internacionais e outros,

contribuindo para uma polarização social, acompanhada de agravamento da segregação residencial e aprofundamento da divisão social do espaço urbano.

Gentrificação, financeirização e política de escalas na produção de habitação

Por definição convencional, a gentrificação designa o movimento de chegada de grupos de estatuto socioeconómico mais elevado, geralmente jovens e de classe média, a áreas centrais desvalorizadas e abandonadas da cidade. O efeito é que essas áreas se tornam social, económica e ambientalmente valorizadas, sofrendo um processo de *filtering up*. É um processo de mudança socioespacial, no qual a reabilitação de imóveis residenciais situados em bairros da classe trabalhadora ou de género popular/tradicional atrai a fixação de novos moradores relativamente endinheirados, levando ao desalojamento de ex-residentes que não podem continuar a pagar o aumento dos custos de habitação ou o arrendamento, que acompanham a regeneração. Por conseguinte, é um processo pelo qual os bairros pobres e de classe trabalhadora na cidade centro são requalificados, através da entrada de fluxos de capital privado e de proprietários e inquilinos da classe média e média-alta (Smith, 1996; Hall, 1998; Slater, 2013).

Na atualidade, a gentrificação ocorre de várias maneiras, em diferentes bairros, em diferentes cidades, envolvendo, portanto, uma variedade de protagonistas. Os processos subjacentes à gentrificação e às mudanças

de reestruturação que se materializam no ambiente construído, que se vão produzindo, parecem ter sido esticados ao longo do tempo e do espaço. A gentrificação contemporânea tornou-se cada vez mais complexa, pois envolve diferentes atores e lugares, e as paisagens produzidas mudaram. Uma série de transformações derivadas de um novo contexto político e económico imposto pela globalização gerou uma nova forma de gentrificação significativamente diferente da que se observou durante décadas, do ponto de vista dos protagonistas e de novas procuras, como modalidades e estrutura de oferta. O que era causal, marginal e local passa a ser sistemático e é verdadeiramente global para todas as regiões do planeta, assumindo uma dimensão estratégica na cena do urbanismo neoliberal contemporâneo (Smith, 2005, 2009), no sentido de um urbanismo muito mais orientado para o mercado e, portanto, afetado por filosofias baseadas na promoção do consumo, na competitividade entre cidades e na privatização, no sentido de um maior protagonismo dos atores privados no processo de planeamento e produção da cidade. Mediada pela dialética entre os movimentos cíclicos de capital financeiro à escala transnacional e a produção de ambiente construído imobiliário à escala local intraurbana e alavancada por processos ditos de "regeneração urbana",⁶ a gentrificação não se resume hoje já apenas ao setor residencial e à habitação, abrangendo também a geografia funcional da cidade, englobando igualmente o comércio, o turismo e a governança. Por isso se tem vindo a falar também em gentrificação turística, comercial e até ideológica/moral (Lees, Bang Shin; López-Morales, 2015 e 2016).

Na verdade, a partir da teoria crítica, percebemos que se trata de um processo de aburguesamento de bairros históricos, ou seja, uma acentuação da conotação residencial alto-burguesa. A gentrificação trata-se sempre de um fenómeno de substituição social classista e de reapropriação pela burguesia – e da própria e respetiva ideologia neoliberal e ordem simbólica subjacente – dos espaços de habitat populares das áreas antigas centrais. Tal processo implica quase sempre a expulsão dos antigos residentes, logo desalojamento e segregação residencial, culminando com um aprofundamento da divisão social do espaço urbano. Essas tendências são muito evidentes, sobretudo, numa extensão do conceito de gentrificação a recentes casos de grandes operações urbanísticas de renovação⁷ e reabilitação urbanas,⁸ levadas a cabo por diversos agentes de produção do espaço urbano, já caracterizados por Lefebvre (2000): os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado, as empresas e os cidadãos.

Num esforço de revisão da literatura sobre a evolução do conceito de gentrificação, Savage e Warde (1993) defendem que, para que esse processo ocorra no espaço urbano, tem de se dar uma coincidência de quatro processos: 1) uma reorganização da geografia social da cidade, com substituição, nas áreas urbanas centrais, de um grupo social por outro de estatuto mais elevado, ou seja, desalojamento direto ou indireto; 2) um reagrupamento espacial de indivíduos com estilos de vida e características culturais similares; 3) uma transformação do ambiente construído e da paisagem urbana, com a criação de novos serviços e uma requalificação residencial que prevê importantes melhorias

arquitetónicas; 4) por último, uma mudança da ordem fundiária, que, na maioria dos casos, determina a elevação dos valores fundiários e um aumento da quota das habitações em regime de propriedade.

A gentrificação no espaço urbano intervé na produção e na organização do trabalho produtivo e da economia espacial, ao mesmo tempo que determina as relações de produção; é também, simultaneamente, produtora e produto, suporte das relações sociais e, portanto, tem um papel importante no processo de reprodução geral da sociedade urbana capitalista. Tem-se, com efeito, uma produção espacial que se manifesta sob as formas de apropriação, utilização e ocupação de uma dada área, num momento específico que se revela no uso, como produto da divisão social e técnica do trabalho e que, no seio do processo capitalista, produz uma morfologia espacial “fragmentada” e hierarquizada, contribuindo para um aprofundamento da divisão social do espaço urbano e da segregação residencial.

A gentrificação é uma questão ideológica, política, e é o processo de mudança urbana que melhor materializa a luta de classes no palco da cidade na contemporaneidade. As relações socioespaciais estruturadas pela gentrificação são reguladas pelas estruturas capitalistas, de forma a reforçar e reproduzir a riqueza e o poder da classe dominante, por via da acumulação por despossessão, expropriação, desalojamento e expulsão da classe dominada.

Nessa ideia de expansão da fronteira da gentrificação (dos seus protagonistas, produtos e atores), encontra-se contida uma combinação evocativa e dialética entre capital e território, entre o económico e o espacial. Os processos de desenvolvimento da cidade ou urbanização

são a manifestação espacial do processo de acumulação de capital. De motor de crescimento desde os tempos da Revolução Industrial, a cidade tornou-se um espaço organizado para o (re)investimento de capital, em função de ciclos de valorização e desvalorização constantes. As contradições experimentadas no espaço construído são reproduzidas em parte devido aos passos dados para converter o capital financeiro no elo mediador entre o processo de urbanização (em todos os seus aspetos, inclusive a edificação de ambientes construídos) e as necessidades ditadas pela dinâmica subjacente do capitalismo (Harvey, 2010, 2014, 2016, 2018; Clarke, Larsen e Hanse, 2015; Carlos, 2007, 2015; Carlos, Santos e Alvarez, 2018; Rolnik, 2015; Peck e Whiteside, 2016; Aalbers, 2016; Ribeiro e Diniz, 2017; Santoro e Rolnik, 2017). Também, na gentrificação como processo de (re) desenvolvimento urbano, o capital imobiliário procura uma estratégia para se expandir, não só para dar resposta às necessidades de realização e descobrir novas frentes urbanas de mercado, mas também para satisfazer as exigências das fases seguintes do ciclo de acumulação.

Em termos empíricos, torna-se também necessária uma leitura da retrospectiva das políticas municipais de reabilitação urbana, cujo percurso, no caso da cidade de Lisboa, tem sido, à semelhança de Portugal, marcado por um caro desígnio de liberalização e de desbloqueio do mercado de habitação português. Na verdade, a cidade de Lisboa sempre foi muito resiliente à gentrificação, pelo menos até finais do século XX. Primeiro, os sucessivos pacotes legislativos de programas de reabilitação urbana dirigidos à melhoria das condições de habitabilidade dos residentes até início do século XXI funcionaram como travão às forças da

gentrificação (Mendes, 2008, 2014). Segundo, o controlo das rendas estabelecido em 1948, com aplicação retroativa a 1942, em Lisboa e no Porto gerou uma política de congelamento das rendas nas décadas seguintes que fez com que as que vigoraram até a atualidade se mantivessem muito reduzidas, o que terá justificado uma fraca competitividade no mercado de arrendamento, não permitindo o despejo e a libertação dos fogos arrendados. Tal facto teve como consequência imediata uma grande imobilidade habitacional dos que já se encontravam instalados na cidade centro (onde o mercado de arrendamento é mais representativo) e uma deslocação para a periferia dos que procuravam habitação mais moderna, isto é, os jovens casais e os imigrantes. Contribuiu, ainda, para o acelerar da degradação do parque habitacional, uma vez que as rendas praticadas não compensavam aos senhorios os investimentos necessários à realização de obras de conservação-manutenção dos prédios.

Porém, como em Londres, Paris, Berlim, Barcelona, Veneza ou Amesterdão, só para mencionar apenas algumas cidades europeias, assim foi também em Lisboa. Na última década, a fronteira da gentrificação tem vindo a avançar e muito, por efeito de uma aceleradíssima turistificação. Não só se tem expandido em escala como tem mudado de contornos, de formas e de protagonistas. Sabemos que, até início do século XXI, o processo era marginal e embrionário nas duas grandes cidades portuguesas de Lisboa e do Porto. Designou-se de *pocket gentrification* ou "gentrificação embrionária" (Mendes, 2006, 2008, 2014). Apelidava-se, assim, pois tratava-se de uma *soft gentrification*, o seu estágio era primário, tanto que o seu crescimento era lento e

esporádico, manifestando-se no espaço urbano de forma pontual e fragmentada, numa pequena escala circunscrita e limitada a apenas alguns apartamentos ou, quando muito, a alguns quarteirões de bairro. O desalojamento era diminuto ou mesmo inexistente. Isto aconteceu, pois todas as políticas de reabilitação urbana, assumidas desde os anos 1970 até início do século XXI, eram muito protetoras dos inquilinos e das populações mais vulneráveis que viveram durante décadas no centro histórico, procurando fixá-los em contracorrente com o intenso processo de despovoamento sofrido, à medida que pela expansão suburbana se consolidava a área metropolitana.

Nesse momento, Lisboa vive um novo estágio de gentrificação em tudo diferente do anterior, muito devido a um redesenvolvimento urbano tendo como principais causas a explosão de diversas formas de alojamento turístico e a promoção de produtos imobiliários de luxo, promovidas, sobretudo pelo e para o grande investimento estrangeiro injetado por proprietários de peso e grandes grupos económicos de promoção imobiliária e por uma elite capitalista transnacional endinheirada, especialmente no centro histórico, área mais nobre da cidade. A orientação do capital imobiliário, no âmbito do programa Golden Visa ou dos Residentes Não Habituais (programas estatais portugueses que visam à atração de investimento estrangeiro, nomeadamente pelo setor imobiliário) para a produção de produtos de habitação ou alojamento de luxo, demonstra claramente que este é um caso de supergentrificação – tal como cunhado por Lees (2003) e desenvolvido, por exemplo, por Atkinson et al. (2017) –, quando áreas específicas constituem foco de intenso

investimento e consumo ostentatório por uma nova geração de “financiadores” super-ricos, uma verdadeira classe de elite capitalista transnacional, alimentada pelas fortunas das indústrias globais de finanças e de serviços corporativos. A elite da riqueza transnacional é um grupo de pessoas que têm sua origem em uma localidade, mas investem suas riquezas transnacionalmente, de acordo com fluxos de capital transfronteiriços e fazendo uso de reescalonamento nas geografias neoliberais do investimento financeiro. Essas pessoas focalizam a atenção na intercessão entre suas oportunidades de investimento e as redes legais e as condições produzidas pelas políticas fiscais de atração de investimentos estrangeiros, ao invés de empreendedores imobiliários, associações de habitação ou investidores institucionais, a que o grande capital imobiliário recorria tradicionalmente (Aalbers, 2012, 2015, 2016, 2017). Sobre esses agentes globais na constituição do complexo imobiliário financeiro pelo reescalonamento urbano, Santoro e Rolnik (2017) referem:

O complexo imobiliário-financeiro tem articulado essa interdependência entre o setor imobiliário, as finanças e o Estado, espalhando-se por diversas frentes de expansão imobiliária pelo mundo. Em algumas dessas regiões, já pesquisadas por Aalbers, essa articulação conta com a ação dos chamados global players – ou agentes globais: fundos de investimento e empresas imobiliárias transnacionais que adentram mercados financeiros como forma de diversificar ativos e mitigar riscos, mas também para penetrar em localizações geográficas onde não têm presença, capilarizando-se territorialmente e submetendo a produção das cidades a sua lógica financeirizada. (p. 408)

Descendo novamente à mudança de perfil da gentrificação em Lisboa. Atualmente, enquanto os *marginal gentrifiers* (os *gentrifiers pioneiros*) continuam a influenciar a área, a gentrificação torna-se frequentemente acompanhada por agentes imobiliários de maior envergadura e por esses *global players* na constituição do complexo imobiliário financeiro, e a reabilitação urbana começa a afigurar-se como estratégia política e económica prioritária para a revitalização do centro histórico e rentabilização dos seus edifícios abandonados e degradados, até vazios urbanos. Como resultado do aumento do volume de intervenções imobiliárias, as melhorias físicas e arquitetónicas tornam-se cada vez mais visíveis nessa fase. Consequentemente, os preços das casas nos bairros históricos começam a subir galopantemente, em virtude das distorções introduzidas no mercado de habitação permanente e de arrendamento a longo prazo, pelo aumento de oferta de alojamento turístico. Sem regulação ou controlo moderado sobre a subida das rendas, o processo de desalojamento expande-se para formas mais agressivas, à medida que os valores imobiliários dos bairros também aumentam e o Estado aprova legislação facilitadora da iniciativa privada e do despejo de habitantes e comerciantes locais. As melhores propriedades habitacionais e comerciais mantidas tornam-se parte do mercado da classe alta e média-alta de procura global, à medida que os proprietários procuram tirar proveito da notoriedade reforçada da área, o que acaba, por sua vez, a conduzir a um maior desalojamento. Atualmente, e a partir do início do século XXI, o processo de gentrificação em Lisboa expandiu as suas fronteiras. A escala e extensão, as modalidades de oferta, os agentes/protagonistas do

processo, em tudo mudaram. A gentrificação tornou-se madura e afigura-se com contornos mais agressivos, o que implica desalojamento dos mais pobres e uma perspectiva da habitação esvaziada da noção de direito, para ganhar o estatuto de mero ativo financeiro para atração de investimento estrangeiro. Tendo-se, sobretudo, a cidade de Lisboa tornado num destino de procura internacional do imobiliário, a subida dos preços acompanha os rendimentos médios dessa procura que são muito elevados comparativamente aos nacionais e excluem o português médio da possibilidade de aquisição de habitação em Lisboa. Portanto, a questão já não é apenas a do desalojamento direto, que implica expulsão das pessoas das suas casas e bairros, negando-lhes o direito à habitação e ao lugar, mas é também uma questão de desalojamento indireto, porque se está a impedir ou a negar o acesso dos grupos mais vulneráveis a esse lugar, ao mesmo tempo que se abre o caminho para permitir que os grupos mais favorecidos o possam fazer (Mendes, 2016, 2017, 2018a).

Na Europa do Sul, especialmente em Portugal, os efeitos da crise urbana fizeram sentir-se de forma mais intensa em virtude do colapso do mercado imobiliário já de si frágil, assente no estímulo à compra de casa própria nas últimas décadas, suportado pelo acesso fácil a crédito barato, em paralelo com o desenvolvimento de um modelo de expansão urbana assente na produção massificada de nova construção, sobretudo nas periferias das áreas metropolitanas, conduzindo a um gradual endividamento dos particulares em matéria de acesso a crédito para aquisição de habitação própria. Evidentemente, esses factos, em conjugação com o eclodir de uma fortíssima

recessão económica desde 2008 e cujos resquícios ainda se sentem hoje, acompanhada pelo aumento do desemprego, dos impostos à classe trabalhadora e dos cortes nos apoios sociais aos grupos mais social e economicamente fragilizados, resultaram num crescimento pronunciado do incumprimento do pagamento das prestações por parte das famílias portuguesas às respetivas instituições bancárias credoras.

Nos últimos 6 anos, os preços da habitação para arrendamento aumentaram entre 13% e 36% e, para aquisição, subiram até 46%, consoante as áreas da cidade, de que resulta, estima-se, uma taxa de esforço com a habitação situada entre 40% e 60% do rendimento familiar, quando os padrões comuns aconselham uma taxa de esforço até 30%. Na capital, desde 2013, por exemplo, a freguesia de Santa Maria Maior perdeu quase dois mil habitantes. Isto dá mais de um habitante por dia, nos 4 anos que vão de 2013 a 2017. O despovoamento não é um fenómeno recente no centro histórico de Lisboa, sendo que os registos estatísticos do INE indicam que essa sangria demográfica se iniciou nos anos 40 do século XX, onde residiam 160 mil habitantes, residem agora 40 mil. Esse processo durante o século passado relacionou-se, sobretudo, com a expansão da suburbanização e com a conseqüente formação da Área Metropolitana de Lisboa. O último recenseamento populacional de 2011 não capta a perda populacional nos últimos anos agravada pelos despejos da nova lei das rendas de 2012 nem o impacto do alojamento local (turístico) no mercado de habitação local. O número de desalojamentos recentes no centro histórico de Lisboa é desconhecido, até pela falta de estudos diagnósticos que comprovem o que me parece ser uma evidência clara, mas invisível

aos olhos da opinião pública e da sociedade civil. Todavia, várias associações de moradores e de defesa do direito à habitação falam no conhecimento de centenas de casos nos últimos anos, especialmente nas freguesias centrais de Santa Maria Maior, Misericórdia e São Vicente, o que, num universo de residentes de alguns milhares, é bastante significativo, tratando-se, ainda para mais, de populações vulneráveis e em risco social. Perante um cenário de rendas cada vez mais altas, aliado ao facto de os salários serem baixos para a maioria dos portugueses, o número de despejos disparou. De acordo com os últimos dados do Banco Nacional de Arrendamento (BNA), os despejos duplicaram desde 2013, e, em média, é despejada por dia cerca de 5,5 famílias, em todo o país. Segundo os dados do Ministério da Justiça, o número de pessoas despejadas em 2016 foi 91,7% superior ao número contabilizado três anos antes, o que pode sugerir evidência das dinâmicas descritas (Mendes, 2018b).

Guerra, Mateus e Portas (2008) defendem que as transformações socioeconómicas da sociedade portuguesa contemporânea e do sistema político revestem-se de um enorme impacto no pensamento e na ação, levados a cabo pela intervenção pública no nível do alojamento. Em grande medida, o debate público e político em torno das dinâmicas habitacionais esvaziou a temática do “direito à habitação” para o centrar em questões de mercado, como o equilíbrio entre oferta e procura:

De facto, para a maioria dos países europeus, a necessidade quantitativa de alojamento é encarada como um problema pertencendo ao passado, e as políticas habitacionais são hoje encaradas como respostas a grupos sociais

específicos mais do que estratégias globais de acessibilidade ao alojamento. As preocupações orientam-se particularmente para a regeneração urbana e, dependendo da gravidade, para tentativas de estabilização dos actualmente voláteis mercados habitacionais privados. No entanto, reconhece-se a especificidade da “questão habitacional” nos países da Europa do Sul traduzida na persistência de graves carências habitacionais, na informalidade da construção e na debilidade da intervenção pública. (p. 10)

Barata Salgueiro, André e Brito Henriques (2015), por exemplo, argumentam que, embora o efeito dos investimentos orientados para ações de regeneração urbana do último governo português, sobre as tão aguardadas dinâmicas da reabilitação do edificado e de revitalização funcional, continue ainda por estudar e avaliar de forma mais aprofundada; uma apreciação rápida permite concluir vários pontos. Primeiro, efetivamente, quando aplicadas no terreno, as ações de regeneração urbana aproximam-se muito dos moldes dos programas de *urban renaissance* britânicos, fazendo, sobretudo, uso de estratégias de embelezamento do espaço público, dando prioridade a territórios que pela sua excecionalidade podem, através do reinvestimento, oferecer amenidades únicas para a captação de investimento privado e re-dinamização da economia urbana. Segundo, os resultados parecem ter sido decepcionantes no que concerne à reabilitação de áreas urbanas pobres e marginalizadas, o que significa menor atenção à matéria da justiça espacial urbana, especialmente grave num período de crise económica e de maiores dificuldades de acesso ao crédito pelos mais vulneráveis social e economicamente, agravando as condições de vida

não só nos bairros mais pobres, mas também naqueles habitados por segmentos da classe média que foram severamente atingidos pela política de austeridade e pela escalada do desemprego dos últimos anos.

No caso das políticas públicas de reabilitação urbana e das políticas de habitação, podemos dizer que, ao invés da destruição sistemática da provisão pública de bens e serviços, o neoliberalismo influencia a governação urbana no sentido de uma recomposição sofisticada da figura do Estado no nível local, tornando-o um instrumento de mercadorização da vida urbana:

No campo específico das políticas habitacionais, o Estado passa cada vez mais de um agente provisor directo, para um Estado subsidiário e regulador. De facto, constata-se tendências para a redução do papel directo do Estado na provisão de habitação social, reforçando-se os apoios ao acesso à habitação, ao mesmo tempo que se alteram os mecanismos pelos quais o Estado intervém nomeadamente através de políticas fiscais, políticas de parceria público-privadas e incentivos financeiros a diversos agentes. (Guerra, Mateus e Portas, 2008, p. 13)

Portanto, e embora a ideologia neoliberal pareça apontar para a redução do Estado a uma espécie de Estado Mínimo, não devemos confundir o neoliberalismo com o regresso ao puro *laisser-faire* e aos mercados livres que dispensam e até repudiam a intervenção do Estado na economia. O projeto neoliberal depende da capacidade coerciva, transformadora e mediadora do Estado para injetar competição nos processos sociais e económicos e, como tal, reestruturar os espaços da cidade contemporânea em torno do mercado como princípio único

organizador da vida urbana coletiva e social. Portanto, o neoliberalismo não se concentra necessariamente na amputação das funções sociais das instituições públicas ou na destruição do Estado Social, mas converte essas funções em mecanismos que servem os seus interesses através de uma seletividade estratégica, um “intervencionismo de mercado” (Rodrigues e Teles, 2015). Não se trata tanto de reduzir o peso da despesa pública, mas sim de promover a entrada dos privados em múltiplas áreas da sua esfera tradicional – sendo a da reabilitação urbana um exemplo paradigmático – para, dessa forma, favorecer a sua mercadorização mais ou menos gradual. No nível da regeneração e da reabilitação urbanas, essa privatização envolve complexas engenharias mercantis com recurso a fundos de investimento imobiliário, parcerias público-privadas nem sempre transparentes, complexas subcontratações ou dispendiosos subsídios e incentivos fiscais, garantidos pelo domínio público, envolvendo um ativismo estatal permanente e constante. Construir um mercado nacional da regeneração e da reabilitação urbanas e, sobretudo, garantir o seu funcionamento e expansão progressivos, além de bastante dispendioso, exigem, dada a natureza do sector em causa, uma poderosa maquinaria estatal (Brenner, Peck e Theodore, 2013; Rossi, 2017; Harvey, 2010, 2014).

Daí que o apoio em parcerias seja uma característica nuclear de qualquer processo de regeneração urbana. Esta está principalmente preocupada com as dinâmicas organizacionais e institucionais de gestão da mudança urbana, logo, a mobilização do esforço coletivo é privilegiada por várias razões. Primeiro, porque providencia a base para que a tomada de decisões estratégicas seja participada e negociada.

O que se prende também com a crescente exigência de participação por parte das populações, na definição de soluções mais indicadas para os desafios locais. Segundo, porque a regeneração urbana envolve quase sempre grandes investimentos que dificilmente podem ser suportados por uma só entidade, seja ela pública ou privada. O que acontece é que o processo da regeneração urbana é de tal forma ambicioso nos objetivos, no conjunto dos *stakeholders*, nos investimentos, que envolve e na extensão temporal que implica, que torna praticamente inviável ser levado a cabo individualmente. Um terceiro fator é o de que os problemas urbanos que carecem de resolução se revestem de grande complexidade e multidimensionalidade; logo as parcerias constituem-se pela participação como o modo mais eficaz de possibilidade de integração e abrangência das soluções propostas. Um quarto e último fator relaciona-se com o facto de as parcerias permitirem maior coordenação e complementaridade entre diferentes competências de diferentes agentes e, assim, ultrapassar as tradicionais barreiras institucionais (Roberts e Sykes, 2000; McCarthy, 2007; Tallon, 2010; Smith, 2012; O'Brien e Matthews, 2016).

Nesse contexto, o papel do Estado Neoliberal é exatamente criar, manter e conservar uma estrutura institucional apropriada às práticas do mercado, apesar de, depois de criadas, as condições não mais requererem intervenções que ultrapassem as de um Estado mínimo. Nesse sistema, ganha relevo a forma como a produção do espaço se realiza cada vez mais como condição geral da (re)produção capitalista, não só na produção de infraestrutura, como na de ambiente construído, formando o aparato necessário à reprodução ininterrupta

do sistema. O objetivo do Estado Capitalista não é eliminar as contradições do sistema, mas atenuá-las, reproduzindo, no tecido social, a dinâmica da acumulação capitalista extraída da produção de ambiente construído. Cabe ao Estado, inserido na lógica do sistema capitalista, garantir a reprodução do capital, gerindo conflitos e contradições produzidos pelo próprio sistema e que podem interferir na plena realização do ciclo de capital, seja pela produção de infraestruturas, seja pelo controle dos salários de modo a mantê-los baixos, seja pelas políticas de concorrência e de regulação que formula (Lojkine, 1997; Lefebvre, 2000; Bourdieu, 2014; Jessop, 2016), agilizando de forma reescalada as condições de reprodução dos interesses do capitalismo financeirizado e a ação dos *global players* do complexo imobiliário financeiro, mediante uma eficiente e lubrificada política de escalas (Brenner, Peck e Theodore, 2010; Brandão; Fernández; Ribeiro, 2018).

O quadro português de políticas de habitação e de regeneração urbana que tem emergido no século XXI deve, portanto, ser compreendido não só nesse contexto de governança urbana neoliberal, promotora de estímulos ao mercado e à iniciativa privada, mas também nas transformações urbanas acarretadas por uma produção social do espaço típica da fase recente financeirizada do sistema capitalista. Todavia, torna-se também necessária uma retrospectiva das políticas municipais de reabilitação urbana, cujo percurso no caso da cidade de Lisboa tem sido, à semelhança de Portugal, marcado por um caro desígnio de liberalização e de desbloqueio do mercado de habitação português, tradicionalmente rígido.

Rodrigues, Santos e Teles (2016) argumentam, no seu estudo sobre a financeirização

do capitalismo português, que o impacto desse processo no sector imobiliário não é exclusivamente derivado da liberalização e da desregulamentação dos mercados financeiros. Trata-se, de facto, de um processo de financiar toda a economia e a sociedade portuguesas, como produto social e histórico. Os autores sublinham o papel central que o Estado desempenha na sua condução ou posição e na integração internacional da economia portuguesa. A condição semiperiférica de Portugal, combinando características dos países desenvolvidos e menos desenvolvidos, torna o país particularmente vulnerável a pressões externas (incluindo as decorrentes do processo de integração europeia) condicionando a sua trajetória de evolução à financeirização do capitalismo. De facto, as fraquezas históricas da economia e da sociedade portuguesas, bem como o contexto de um Estado-Providência insuficiente, favoreceram a opção de criar um mercado privado de habitação, dominado pelas finanças, sobre o qual o Estado nunca deixou de desempenhar um papel decisivo.

Uma ambiciosa nova topografia para a Colina de Santana, em Lisboa

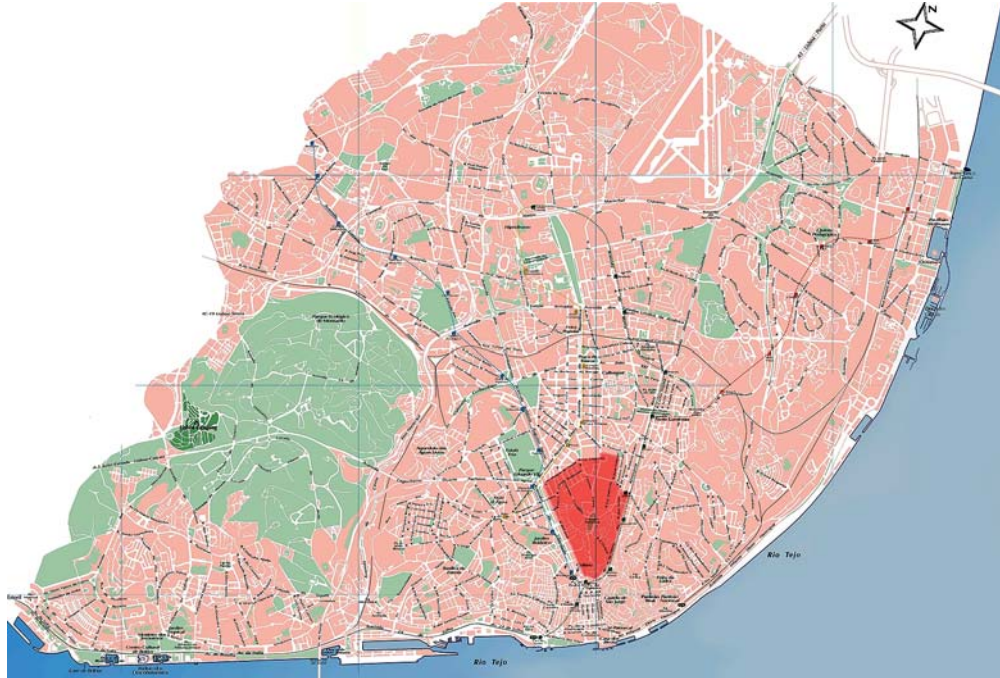
A crise de 2008 e a entrada da *troika* impulsionaram fortemente essa viragem para uma cidade neoliberal, com a aprovação da Nova Lei do Arrendamento Urbano (2012) acompanhada de medidas para atração de investimento externo: Golden Visa (2012), o Regime fiscal para os Residentes Não Habituais (2009) e um muito favorecedor Regime Jurídico dos Fundos

de Investimento Imobiliário (2010). Junta-se, a esse Estado de Exceção, o regime temporário de Reabilitação Urbana⁹ (2014) que simplifica os procedimentos de criação de áreas de reabilitação urbana (com benefícios fiscais) e de controlo prévio das operações urbanísticas (Mendes, 2014, 2016). Sob a capa de que o mercado se autorregula, o que o neoliberalismo esconde é que não prescinde da intervenção estatal; com as políticas públicas a abrir espaços de acordo com os interesses do mercado e sem regulamentação para conter a onda de especulação. Nesse enredo não será estranha a existência de uma imobiliária em forma de empresa pública – a Estamo – “que está vocacionada para tratar do imobiliário excedentário do Estado”.¹⁰ Adquire a forma legal de um fundo de investimento imobiliário, detido pela Sociedade Gestora de Fundos Imobiliários Fundistamo que, por sua vez, é detida integralmente pela Parpública, responsável pelos processos de privatização de empresas públicas nacionais, como a EDP ou os CTT. É atrás desse encadernamento legal que vai permitindo a privatização de bens e serviços estatais, que a ideia de cidade e a de poder local estão a ser redefinidas. A “Lisboa da Estamo” é o terreno talhado para fixar os novos fluxos de capital imobiliário que conferem à cidade uma renovada forma de produção do espaço. O ano de 2006 foi marcado pelo anúncio público do fecho do Hospital do Desterro, coincidindo com a reativação da Estamo¹¹ e da Fundistamo,¹² que passaram a deter a propriedade desse hospital em 2007, num processo de compra ao Estado, desmantelamento e alienação que viriam a incluir a totalidade dos hospitais da Colina de Santana.

A Autarquia de Lisboa (Câmara Municipal de Lisboa, CML), há mais de 10 anos socialista, protagonizou uma mudança de paradigma, que colocou Lisboa a par da tendência global dos governos locais na gestão urbana, segundo um modelo neoliberal: tangível em produtividade, competitividade e subordinação às lógicas de mercado e ainda na produção de valores passíveis de serem transacionáveis – o que Harvey (1989) definiu como o empresariamento da gestão urbana. A CML redefiniu uma cidade atrativa para os grandes investimentos privados, com *marketing* urbano e legislação, como o PDM 2012¹³ para dar suporte a essa nova realidade. A reabilitação urbana, reclamada durante décadas, aconteceu, sobretudo, na forma de operações de reabilitação e de valorização imobiliária do seu edifício, por via dos agentes do setor privado. E tem dado forma a um processo de gentrificação de pressão crescente no centro, que vai expulsando residentes e aprofundando divisões sociais no espaço urbano.

A Colina de Santana bem podia ser o centro geográfico de Lisboa, mas a atenção a essa localização não é alheia aos hospitais que a caracterizam e que, durante séculos, serviram a população do país. Alvos dessa cobiça são os seus terrenos que, juntos,¹⁴ perfazem uma área maior do que a da Baixa Pombalina. A Colina de Santana, com cerca de 183 hectares, corresponde territorialmente a um “triângulo invertido”, delimitado, *grosso modo*, a oeste pela avenida da Liberdade; à norte, pela avenida Fontes Pereira de Melo e, a este, pela avenida Almirante Reis, importantes avenidas de expansão e crescimento urbano (Figura 1).

Figura 1 – Localização e delimitação territorial da Colina de Santana



Sob a gestão do XVII Governo Constitucional (2005 a 2009), foi lançado o ponto de partida da operação – o plano para construção de um novo Hospital de Todos os Santos, com concurso público para a parceria público-privada (PPP) da sua construção e gestão, anunciado no ano de crise 2008¹⁵ – logo após a venda da CML de um terreno em Chelas (setor oriental da cidade) para a sua edificação (Figura 2).

Nessa articulação de forças, o Ministério da Saúde e a Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (ARS-LVT) criaram, em 2007, o Centro Hospitalar Lisboa

Central (CHLC), situado na Colina de Santana e que agrega, inicialmente, o São José, o Santa Marta, os Capuchos e a Estefânia. Em 2009, a Estamo compra 3 desses hospitais,¹⁶ passando o CHLC a pagar renda à Estamo. Acompanham esse processo rumores nos media que preveem o encerramento definitivo do CHLC e da sua substituição pelo novo hospital em Chelas. Apesar de fazer parte da lista de património de Estamo desde 2008, o Hospital Curry Cabral¹⁷ só em 2012 passa a fazer parte do CHLC juntamente com a Maternidade Alfredo da Costa – fazendo subir para 6 as unidades sujeitas à extinção anunciada desse centro hospitalar.

Figura 2 – Cronologia da operação de revalorização da Colina de Santana



A revisão do PDM de 2012 foi executada com as necessárias alterações ao uso de solo, prevendo a operação urbanística de saída dos hospitais e a introdução de novos programas de uso privado, transformando os equipamentos públicos de saúde em projetos residenciais e hoteleiros de alta rentabilidade. Como consumação pública desse facto, a Estamo encomendou os projetos de arquitetura a reputados arquitetos, que foram o primeiro acesso mediático às intenções imobiliárias sobre a Colina.¹⁸ O tema chegou para promover um debate de 5 sessões na Assembleia Municipal de Lisboa,¹⁹ onde se convocaram todos os atores envolvidos. Para explicar essa operação, o presidente da Estamo, Francisco Cal, afirmou:

A Estamo é uma empresa de capitais públicos, mas é uma empresa especial, que é uma empresa que tem um capital

social de 850 milhões de euros, portanto tem muito património, tem património que precisa de mudar os usos, para poder rentabilizar – isto é o caso desses imóveis – como também de imóveis arrendados ou desocupados.²⁰

Essa afirmação revela a estratégica posição da Estamo que, por ser pública, se tem envolvido nos processos de produção capitalista da cidade, em favor da sua otimização privada, introduzindo claramente, no caso da Colina, a intenção de máxima rentabilização do terreno para a melhor venda a um hipotético proprietário.

A posterior integração dessa intervenção urbana em documento estratégico de intervenção da CML para a Colina de Santana²¹ não apaga a realidade de que não há, até hoje, estudos acessíveis que sustentem essa operação a montante dos projetos imobiliários da

Estamo. A necessidade da construção de um novo hospital vem acompanhada de críticas a degradação, dispersão, disfuncionalidade e desperício público do CHLC que, "só por viver em 6 edifícios envelhecidos, alguns deles centenários, tem um desperdício estrutural que se fixa por ano em 48 milhões".²² No essencial, esse discurso deve muito aos movimentos de reforma e modernização neoliberal que centram a sua atenção na incapacidade de o Estado gerir, por si só, setores económicos inteiros, pelo fraco dinamismo na resposta às reais necessidades do utente-consumidor-cidadão, pela ausência de efetivas economias de escala de controlo dos custos e dos dinheiros públicos e pela entropia diante da evolução tecnológica e social. De acordo com essa escola de pensamento neoliberal, o que está em causa é a obtenção de um serviço público de qualidade, prestado com eficiência, eficácia e economicidade, de preferência em articulação com o setor privado e com o mercado. Aumentar a qualidade e reduzir os custos é o princípio capital dessas novas posturas teóricas, que fomentam fortemente os processos de inovação na cultura do setor da administração pública. Esta é a narrativa que legitima a potencial destruição criativa na Colina de Santana.

A fusão dos 6 hospitais – feita em primeiro lugar pelo SNS e pela ARS-LVT – é próxima do momento da sua venda à Estamo, o que pode explicar elevados custos estruturais e parte da degradação a que foram votados. Essa ideia tem um importante contraponto na acreditação e certificação internacional de excelência que o CHLC recebeu em 2016.²³ A idade das suas arquiteturas conventuais e hospitalares serve de pretexto para a sua obsolescência, mas perde validade quando esses edifícios surgem

reconvertidos em hotéis e produtos imobiliários residenciais de luxo na carteira de projetos da Estamo. Além disso, a disponibilidade de terrenos que oferecem para novas construções é central e, por isso mesmo, ausente nos discursos, bem como os novos edifícios que foram sendo edificadas para a sua ampliação e contínua atualização.

Os hospitais do CHLC pertencem ao grupo restrito dos hospitais mais diferenciados do país.²⁴ O novo hospital Oriental não substitui o CHLC e parece preparar a redução da oferta do Serviço Nacional de Saúde (SNS): a operação prevê que as 1.307 camas²⁵ existentes no CHLC passem a 875.²⁶ A poupança que fará o SNS na sua manutenção é previsível na discrepância de escalas, em que o que se propõe construir equivale a menos camas e diminuição dos serviços prestados à população. O repetido discurso sobre a insustentabilidade do sistema público de saúde e sobre a necessidade urgente de novas unidades em parcerias público-privadas (PPP) levou o antigo presidente da ARS-LVT, Luís Cunha Ribeiro,²⁷ um dos principais responsáveis por essa decisão, a afirmar que "seria quase um crime económico não construir o novo Hospital".²⁸ O custo da sua construção que foi inicialmente orçamentado em 600 milhões,²⁹ pelo ministro Paulo Macedo, passou recentemente para 300 milhões,³⁰ para um hospital maior³¹ e de construção em PPP – em que o Estado passará a pagar uma renda anual ao operador privado de 16 milhões de euros – conforme anunciou o Secretário de Estado da Saúde da altura, deixando antever a prática de suborçamentação que se tem generalizado para obras públicas em todo o país. As rentabilizações possíveis da Colina e o concurso de PPP para um novo hospital no Vale de Chelas

revelam-nos a centralidade dos assuntos de propriedade para a cidade e o papel do Estado na era neoliberal. Com tudo isto, as duas pesadas operações urbanísticas prosseguem misteriosamente irreversíveis à passagem de vários governos e ministérios.

Reativada durante o governo de José Sócrates, a Estamo foi um mecanismo estatal ao serviço de um alívio, a curto prazo, das contas públicas e da diminuição do valor do déficit público. Adquiriu não só “património excedentário”, mas edifícios ocupados por serviços públicos que representam uma perpétua renda do Estado sobre imóveis que lhe pertenceram. Ao longo da última década, foi-se posicionando para comprar ao Estado muito do seu melhor parque imobiliário, que passou a estar assim acessível aos grandes grupos de investimento imobiliário, que são os seus clientes últimos. Pairam dúvidas sobre os critérios da venda de imóveis do Estado à Estamo e, em 2012, o Tribunal de Contas conclui “ser deficiente e inapropriada – ou mesmo inexistente – a fundamentação das decisões de alienação de imóveis”.³² Sobram ainda dúvidas de que seja a Estamo a lucrar com a venda desse património. Em 2004, o Hospital de Arroios foi vendido às empresas Mavifa e Afer por 11 milhões e revendido, passadas poucas horas, por 21 milhões – o que revela indícios de especulação imobiliária –, apenas 4 dias depois de a CML ter aprovado, à Estamo, o projeto da sua demolição para nova construção.³³

O que torna particular a forma como opera a Estamo está escondido nas linhas do caso da Colina de Santana. A Estamo reserva sob a sua alçada os terrenos dos hospitais do CHLC e, ainda, os hospitais do Desterro e Miguel Bombarda. Desenvolve com eles projetos

imobiliários que se apresentam como um todo, que operam urbanisticamente no território e que são apresentados com o suporte público da CML e passam inclusivamente a fazer parte dos seus Instrumentos Estratégicos.³⁴ Com isto, a Estamo investe-se em fazer o (re)desenvolvimento urbano da Colina de Santana e, como Cavalo de Tróia, alavanca o início de um processo de gentrificação sem par num território consolidado. A influência da Estamo é, nesse ponto, decisiva para dar forma à produção do espaço urbano, escalando os interesses privados ao poder de tomar decisões urbanísticas com implicações estruturais no futuro da cidade. Pela sua complexa teia de influências entre Estado e setor financeiro, o que Harvey (2010) designa do nexos Estado-Finanças, o caso da Colina de Santana é revelador do papel de articulação de interesses da Estamo entre Estado, Ministério da Saúde, ARS-LVT, CML e os grupos de investimento privado da saúde e do imobiliário que se perfilam para concretizar esse processo duplo de privatização, antevendo um reforço do complexo imobiliário financeiro em Lisboa. Por evidenciar a sua opacidade e seu *modus operandi*, a Colina de Santana pode bem ser a ponta do *iceberg* da Estamo.

Considerações finais

Este artigo procurou demonstrar como a produção de espaço em geral e, em particular, a urbanização e a gentrificação tornaram-se um negócio ainda mais importante num contexto de crescente capitalismo financeirizado hegemónico, sendo uma das principais formas de absorver excedentes e garantir produção de mais-valias urbanas e reprodução do capital

imobiliário financeiro. Uma proporção significativa da mão de obra global trabalha na construção e manutenção do ambiente construído e no setor imobiliário. O processo de (re)desenvolvimento urbano mobiliza grandes quantidades de capital, associado geralmente sob a forma de empréstimos de longo prazo. Esses investimentos baseados na dívida tornam-se frequentemente epicentros para a formação de crises capitalistas, como ocorreu com a crise de 2007-2008, mas também evidenciam o potencial da produção do urbano na absorção das irracionalidades e contradições do capitalismo financeirizado. O lado mais sombrio da absorção de excedentes pela reestruturação do espaço urbano implica, no entanto, repetidos surtos de transformação e restauração através da destruição criativa, enfatizando a importância desses momentos de reforma periódica do ambiente construído na coincidência com crises capitalistas. Esse processo tem uma dimensão de classe, pois geralmente são os pobres, os desfavorecidos e os marginalizados pelo poder político e econômico quem mais sofre com isso (Harvey, 2010, 2014, 2016, 2018; Gottdiener, 1985).

O capital financeiro para se reproduzir mais eficazmente no período contemporâneo fá-lo através do espaço urbano; ao mesmo tempo que produz o espaço enquanto sua exigência da acumulação continuada no espaço metropolitano e globalizado, coloca em questão o plano do habitar social decorrente das novas exigências da reprodução do capital investido, mas ativando novas modalidades no plano político, reforçando o nexos Estado-Finanças (Carlos, 2007, 2011; Carlos et al., 2015, 2017).

Como diz Harvey mais recentemente (2010, 2014, 2016, 2018), o capital esforça-se

para produzir a paisagem geográfica favorável à sua própria reprodução e evolução posterior. A paisagem geográfica do capitalismo é, contudo, tornada perpetuamente instável por várias pressões técnicas, econômicas, sociais e políticas que operam no mundo de variações imensamente variáveis. O capital deve, necessariamente, adaptar-se a esse mundo em constante evolução. Mas o capital também tem um papel fundamental na formação do mundo. A forma como a paisagem evolui e se organiza afeta a acumulação de capital, mas também as contradições do capital e do capitalismo se manifestam no espaço, no lugar e no tempo. A maneira independente na qual a paisagem geográfica evolui desempenha um papel fundamental na formação da crise capitalista. Sem um desenvolvimento geográfico desigual e suas contradições, o capital teria ossificado há muito tempo e caído em desordem. Este é um meio fundamental pelo qual o capital se reinventa periodicamente. O capital deve ser capaz de resistir ao choque da destruição do velho e estar pronto para construir uma nova paisagem geográfica sobre as suas cinzas. Os excedentes de capital e de trabalho devem estar disponíveis para esse fim. Felizmente, o capital, por sua própria natureza, perpetuamente cria tais excedentes, muitas vezes sob a forma de desemprego em massa do trabalho e uma sobreacumulação de capital. A absorção desses excedentes por meio da expansão geográfica e da reorganização espacial, nomeadamente pela reestruturação urbana, ajuda a resolver o problema dos excedentes que não dispõem de oportunidades lucrativas de reprodução. A urbanização e o desenvolvimento regional tornam-se esferas autônomas da actividade capitalista, exigindo

grandes investimentos (normalmente financiados pela dívida) que levam muitos anos para amadurecer. As crises são essenciais à reprodução do capitalismo. É no curso da crise que as instabilidades do capitalismo são confrontadas, remodeladas e reestruturadas para criar uma nova versão do que o capitalismo é e pode ser. E isto através do espaço urbano que, por via da supergentrificação, enquanto estratégia de um urbanismo crescentemente neoliberal, afigura-se como meio e condição essencial para uma geografia (de reprodução) do capitalismo financeirizado transnacional.

No caso de Lisboa, a viragem neoliberal dos sucessivos pacotes legislativos para uma reabilitação urbana mais pró-mercado; os programas Golden Visa e Residentes Não Habituais; a nova lei de arrendamento urbano; o novo regime fiscal dos Fundos de Investimento Imobiliário; a nova lei do alojamento local (turístico); o fundo nacional de reabilitação do edificado – que recanalizaram o interesse de especulação imobiliária de uma elite capitalista transnacional –, juntamente com o forte crescimento da procura turística na cidade de Lisboa e a disponibilidade de um parque habitacional em avançado estado de degradação que cria oportunidades de gerar mais valias para a especulação imobiliária mediante rentabilização da *rent gap*, geraram uma “tempestade perfeita” que introduziu distorções significativas no mercado de habitação, no nível do segmento de habitação acessível para residência permanente ou para arrendamento de longa duração, que passou de uma pausa abrupta para um alto nível de demanda de forma muito rápida, com a oferta agora começando a ficar aquém de satisfação daquela. Essa situação levou a um

rápido esgotamento do *stock* residencial novo e de boa qualidade que estava disponível, localizado principalmente no centro histórico da cidade, mas não apenas no segmento residencial de luxo. Despertou igualmente o interesse de muitos promotores imobiliários nacionais e internacionais, entre outros agentes/*stakeholders* globais do complexo imobiliário financeiro, levando a uma remodelação de edifícios nos bairros históricos de Lisboa, com vista ao desenvolvimento do alojamento turístico e de apartamentos de luxo. Com toda essa dinâmica, atualmente podemos assistir a um grande dinamismo na reabilitação de edifícios e na revitalização do espaço público no centro histórico da cidade, o que contribuiu para o aumento contínuo da oferta desse tipo de alojamento, mas, ao mesmo tempo, desalojando a população mais pobre já residente no centro histórico, tais como imigrantes e idosos. A destruição do mercado de arrendamento e o desalojamento e despejo de antigos moradores são uma realidade para dar origem a diversos formatos de produtos imobiliários mercantilizados que ressignificam a habitação como mero ativo financeiro, esvaziando-a do conteúdo social enquanto direito constitucional básico do habitar e necessidade coletiva.

Existe uma grande expectativa em termos dos eixos de promoção da reabilitação urbana e de desenvolvimento do mercado de arrendamento acessível anunciado pela Nova Geração de Políticas de Habitação, porque aposta na reabilitação como norma e não como exceção, para além de procurar adaptar o acesso à habitação em função do rendimento das famílias. Mas o facto de não se procurar regular o mercado de forma direta nem se ter manifestado intenção de revogar

ou reestruturar a Lei das Rendas de 2012 e a restante legislação dos Golden Visa, Residentes Não Habituais, Fundos de Investimento Imobiliário, torna difícil antever a alteração da relação de forças que está a gerar essas desigualdades e injustiças socioespaciais em Lisboa. Todavia, a discussão que se tem tido na Assembleia da República sobre as possíveis alterações ao regime do Alojamento Local e os avanços de um Projeto de Lei de Bases da Habitação promete, com o compromisso de todas as forças políticas em torno da questão. É imperativo urgente que o Estado Central assuma efetivas funções de regulação no nível das políticas turismo e de habitação.

A decisão do Estado de desativar um conjunto considerável de equipamentos sobre a área confinada da Colina de Santana aconselha a uma reflexão crítica sobre os impactes do conseqüente processo de reconversão urbana, de forma mais alargada, numa leitura integrada das mudanças recentes do território da cidade à luz da produção capitalista e financeirizada. A primeira revisão do PDM, em 2012, foi elaborada no pressuposto da desativação do conjunto dos Hospitais situados nessa área da cidade centro, assinalando essa possibilidade como oportunidade de regeneração urbana. Como principal preocupação, surge a possibilidade de desativação dos equipamentos sem uma intervenção física imediata, que provoque o efeito de esvaziamento com conseqüentes efeitos sociais e físicos nefastos, reforçando o *rent gap* e desencadeando um processo de supergentrificação potenciada pela reabilitação do edificado da área, com o aproveitamento do seu grande potencial turístico, associado à valorização de todo o património histórico existente, mas também pelas amenidades da

área, tipicamente recatada e aprazível, onde se conseguem, ao mesmo tempo, um relativo isolamento e uma surpreendente proximidade ao Centro Histórico e eixos centrais da cidade. A possível desativação dos hospitais, ainda em funcionamento na área, e a sua afetação a outros usos, à semelhança dos espaços já desativados, assim como a transformação de outras grandes unidades, geram novas dinâmicas. Será essencial aproveitá-las, tanto no sentido de prevenir o abandono e a degradação, que serão gerados se aí não se intervier, quanto prevenindo reforço de tendências de especulação imobiliária e conseqüente segregação residencial e fragmentação socioespacial.

Sob o signo do Direito à Cidade, a regeneração da Colina de Santana afigura-se uma oportunidade única para promover abordagens baseadas no não mercado para habitação e desenvolvimento comunitário. A influência negativa da especulação ou de qualquer outra forma de geração de lucro fácil, baseada na propriedade e desprovida de investimento na comunidade local, deve ser ativamente desencorajada. Tal requer implementar políticas para penalizar todo e qualquer investimento especulativo, a fim de reduzir a quantidade de propriedade transacionável que possa catalisar aumentos abruptos e incontrolláveis dos preços da habitação e desalojamento. Dar continuidade a uma política de reabilitação urbana pelas pessoas e para as pessoas, que valorize o direito à habitação, em detrimento de grandes e espetaculares intervenções de renovação e restauro para alienação de património público e sua venda ao desbarato, em benefício do capital e de investimento estrangeiros, alimentando ainda mais o poder do complexo imobiliário financeiro.

Num momento em que, em Lisboa, o fenómeno de gentrificação é intenso e concentrado, a Colina e os seus hospitais estão expectantes do esgotar de oportunidades de negócio nas áreas centrais. Para mais tarde fica o desfecho planeado, no tempo certo para o investimento imobiliário fazer subir para Colina as gruas e as máquinas de obra e para pôr em marcha, nos terrenos hospitalares, a maior operação urbanística de transformação da cidade de Lisboa das últimas

décadas. Assim vai a expansão das fronteiras da dialética espaço-capital em Lisboa, ao sabor de uma geografia pluriescalar do capitalismo financeirizado, que não se centraliza só nas cidades globais, mas constantemente reinventa e rearranja as geometrias de poder do complexo imobiliário financeiro de acordo com a diferenciação interna e o ajuste espacial na cidade que o capital transnacional exige, mediante reescalonamento das políticas urbanas.

[I] <https://orcid.org/0000-0001-5281-4207>

Universidade de Lisboa, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território. Lisboa, Portugal.
luis.mendes@campus.ul.pt

[II] <https://orcid.org/0000-0002-7458-3777>

Arteria Arquitectura e Reabilitação Urbana. Lisboa, Portugal.
jara.ana@arteria.pt

Notas

- (1) Decreto-lei n. 104, de 7 de maio de 2004, que criou o Regime Jurídico Excepcional de Reabilitação Urbana de Zonas Históricas e de Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística.
- (2) Para uma análise mais detalhada ver: https://www.academia.edu/12422078/Mendes_L._2014_Gentrifica%C3%A7%C3%A3o_e_pol%C3%ADticas_de_reabilita%C3%A7%C3%A3o_urbana_em_Portugal_uma_an%C3%A1lise_cr%C3%ADtica_%C3%A0_luz_da_tese_rent_gap_de_Neil_Smith_Cadernos_Metr%C3%B3pole_vol._16_n.o_32_pp.487-511. Acesso em: 5 maio 2018.
- (3) Que dá a possibilidade de investidores estrangeiros (nacionais de Estados terceiros) requererem uma autorização de residência para efeitos do exercício de uma atividade de investimento mediante o preenchimento de determinados requisitos, nomeadamente a realização de transferência de capitais, a criação de emprego ou a compra de imóveis.
- (4) Decreto-lei n. 53/2014, de 8 de abril.
- (5) Resolução do Conselho de Ministros n. 48/2016, de 1º de setembro.

- (6) A regeneração urbana consiste numa visão abrangente e integrada, que visa à resolução de problemas urbanos e que procura gerar mudanças duradouras no nível da condição económica, física, social e ambiental de áreas que tenham sido sujeitas a transformações/alterações.
- (7) No caso português, a renovação urbana é uma ação que implica a demolição das estruturas morfológicas e tipológicas existentes numa área urbana degradada e a sua consequente substituição por um novo padrão urbano, como novas edificações. Por conseguinte, essas intervenções de renovação urbana desenvolvem-se sobre tecidos urbanos degradados, aos quais não se reconhece valor como património arquitetónico e histórico.
- (8) Por reabilitação urbana devemos entender um processo de transformação urbana, compreendendo a execução de obras de conservação, recuperação e readaptação de edifícios e de espaços urbanos, com o objetivo de melhorar as suas condições de uso e habitabilidade, conservando, porém, o seu esquema estrutural básico e o aspeto exterior original.
- (9) Decreto-lei n. 53/2014, de 8 de abril 2014; Regime Excepcional para a Reabilitação Urbana (Reru) que visa à adoção de medidas excecionais e temporárias de simplificação administrativa, que reforçam o objetivo de dinamização, de forma efetiva, dos processos administrativos de reabilitação urbana.
- (10) Francisco Cal, presidente da Estamo na sessão da AML, de 10/12/2013.
- (11) “A Estamo é uma empresa pública criada em 1993, vocacionada para a compra ao Estado ou outros entes públicos e privados de imóveis para revenda, para arrendamento ou para alienar após ações de promoção e valorização imobiliária”. Disponível em: www.estamo.pt. Acesso em: 10 maio 2018.
- (12) “A Fundistamo é a empresa instrumental do grupo Parpública para atividade de gestão de Fundos de Investimento Imobiliário”. Disponível em: www.fundistamo.com. Acesso em: 10 maio 2018.
- (13) O Plano Diretor Municipal passa de modelo normativo para estratégico; o conceito de Área Histórica extingue-se por se alargar a toda a Lisboa, e, com ela, a ideia de Área de Reabilitação Urbana (ARU) estende-se à quase totalidade da cidade. Essa condição e a falta de regulamentação sobre os usos permitem que um investidor possa aceder a benefícios fiscais do Estado e a “créditos de edificabilidade transacionáveis” (outra inovação desse PDM) a pretexto de “reabilitar” um imóvel.
- (14) Hospital de São José, Hospital dos Capuchos, Hospital de Santa Marta, Hospital Dona Estefânia, do CHLC; Hospital de São Lázaro, Hospital Miguel Bombarda, Hospital do Desterro – encerrados; e, fora da Colina de Santana, Maternidade Alfredo da Costa e Hospital Curry Cabral, do CHLC.
- (15) Concurso Público Internacional “Procedimento de Contratação com Qualificação Prévia para a Celebração do Contrato de Gestão do Edifício Hospitalar do Hospital de Todos os Santos” em abril de 2008. A CML já tinha vendido os terrenos ao Ministério da Saúde em 2007.
- (16) A Estamo adquire o Hospital de S. José por 39.980.750 euros, o Hospital de Santo António dos Capuchos por 28.699.500 euros e o Hospital de Santa Marta por 17.860.000 euros.
- (17) Hospital Curry Cabral, vendido à Estamo, em 2008, por 20 milhões.
- (18) Os projetos de arquitetura são apresentados em sessão pública na Ordem dos Arquitectos, em 11/7/2013. Disponível em: <http://www.cm-lisboa.pt/noticias/detalhe/article/estudo-urbano-da-colina-de-santana>. Acesso em: 5 maio 2018.

- (19) O Debate Temático sobre a Colina de Santana, na AML, tem 5 sessões que decorreram entre 10 de dezembro de 2013 e 11 de março de 2014.
- (20) Francisco Cal, na Assembleia Municipal de Lisboa, em 10/12/2013.
- (21) “Plano de Acção Territorial para a Colina de Santana” da CML, de 21/5/2014. Disponível em: http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/VIVER/Urbanismo/urbanismo/Licenciamento/Proposta_n_.221-2014.pdf. Acesso em: 10 maio 2018.
- (22) Ministro da Saúde, Adalberto Campos Fernandes, no programa Grande entrevista, da RTP 1, em 12/10/2016.
- (23) O CHLC recebeu em 16/3/2016 a Acreditação e a Certificação ISO 9001:2008, pela prestigiada entidade acreditadora do Reino Unido – Caspe Healthcare Knowledge Systems. A acreditação foi para a totalidade das 40 áreas clínicas e não clínicas.
- (24) Hospitais de Referência, desde 2016 designados por Tipologia A1; com serviços únicos em nível nacional, como é o caso do Serviço de Transplante Pulmonar de Santa Marta e o Serviço de Transplante Hepático do Curry Cabral.
- (25) Dados de dezembro de 2016, Administração Central do Sistema de Saúde – ACSS; de notar que para os 6 hospitais do CHLC, de 2003 a 2016, há uma redução de 40% no número de camas.
- (26) De acordo com ARS-LVT (ofício 7797/CD – SEC/2017), em resposta à AML sobre “Rede de Equipamentos Hospitalares na Cidade de Lisboa”.
- (27) Presidente da ARS-LVT, de 2011 a 2015, demitiu-se na sequência do caso da morte de um jovem no Hospital de S. José. Em 13/12/2016 foi detido e constituído arguido por suspeitas de corrupção no âmbito da Operação Máfia do Sangue.
- (28) Na sessão da AML de 10/12/2013.
- (29) <http://observador.pt/2015/02/20/futuro-hospital-de-lisboa-vai-ser-maior-que-inicialmente-previsto/>. Acesso em: 12 maio 2018.
- (30) <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=20170801-ses-hospital-o>. Acesso em: 12 maio 2018.
- (31) O Hospital Lisboa Oriental passou de 785 camas, com o Ministro da Saúde Paulo Macedo (2011-2015), para 875 camas com o atual Ministro Adalberto Campos Fernandes.
- (32) In “Auditoria à alienação de Imóveis do Estado a Empresas Públicas”, Tribunal de Contas, Dezembro 2012. Disponível em: https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2012/2s/audit-dgtr-rel041-2012-2s.pdf. Acesso em: 10 maio 2018.
- (33) <https://sol.sapo.pt/artigo/32419/hospital-vendido-por-11-milhoes-e-comprado-por-21-milhoes-minutos-depois>. Acesso em: 10 maio 2018.
- (34) De acordo com o Plano Diretor Municipal de 2012 e o Plano de Acção Territorial para a Colina de Santana de 2014.

Referências

- AALBERS, M. (2008). The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis. *Competition & Change*, v. 12, n. 2, pp. 148-166.
- _____. (eds.) (2012). *Subprime cities: the political economy of mortgage markets*. Oxford, Wiley Blackwell.
- _____. (2015). "Cities and the financial crisis". In: WRIGHT, J. (eds.). *The encyclopedia of social and behavioral sciences*. Oxford, Elsevier, pp. 579-584.
- _____. (2016). *The financialization of housing: a political economy approach*. Londres, Routledge.
- _____. (2017). The variegated financialization of housing. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 41, n. 4, pp. 542-554.
- ATKINSON, R.; BURROWS, R.; GLUCKSBERG, L.; KEI HO, H.; KNOWLES, C. e RHODES, D. (2017). "Minimum city? The deeper impacts of the 'super-rich' on urban life". In: FORREST, R.; WISSINK, B. e KOH, S. Y. (eds.). *Cities and the superrich: real estate, elite practices and urban political economies*. Londres, Palgrave, pp. 253-272.
- BARATA SALGUEIRO, T.; ANDRÉ, I. e BRITO HENRIQUES, E. (2015). "A política de cidades em Portugal: instrumentos, realizações e perspectiva". In: NETO, P. e SERRANO, M. M. (coords.). *Políticas públicas, economia e sociedade: contributos para a definição de políticas no período 2014-2020*. Alcochete, Nexo Literário, pp. 49-82.
- BLYTH, M. (2013). *Austeridade. A história de uma ideia perigosa*. Lisboa, Quetzal.
- BOURDIEU, P. (2014). *Sobre o Estado*. Lisboa, Edições 70.
- BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R. e RIBEIRO, L. C. de Q. (orgs.) (2018). *Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para a América Latina*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles/Ippur/UFRJ/Letra Capital.
- BRENNER, N.; PECK, J. e THEODORE, N. (2010). Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. *Global Networks*, v. 10, n. 2, pp. 182-222.
- _____. (2013). "Neoliberal urbanism: cities and the rule of markets". In: BRIDGE, G. e WATSON, S. (eds.). *The New Blackwell Companion to the City*. Oxford, Wiley Blackwell, pp.15-25.
- CARLOS, A. F. A. (2007). *O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade*. São Paulo, Labur Edições.
- _____. (2011). *A condição espacial*. São Paulo, Contexto.
- _____. (org.) (2015). *Crise urbana*. São Paulo, Contexto.
- CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D. e ALVAREZ, I. P. (orgs.) (2015). *A cidade como negócio*. São Paulo, Contexto.
- CARLOS, A. F. A.; ALVES, G. e PADUA, R. F. de (orgs.) (2017). *Justiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo, Contexto.
- CARLOS, A. F. A.; SANTOS, C. S. e ALVAREZ, I. P. (orgs.) (2018). *Geografia urbana crítica: teoria e método*. São Paulo, Contexto.

- CLARK, E.; LARSEN, H. e HANSEN, A. (2015). *Financialisation of built environments: a literature review*. Leeds, Fessud.
- ECKARDT, F. e SÁNCHEZ, J. R. (2015). *City of crisis. The multiple contestation of southern european cities*. Bielefeld, Transcript Verlag.
- GOTTDIENER, M. (1985). *The social production of urban space*. Austin, University of Texas.
- GUERRA, E.; MATEUS, A. e PORTAS, N. (eds.) (2008). *Contributos para o Plano Estratégico da Habitação 2008-2013. Relatório 3 – Estratégia e modelo de intervenção*. Lisboa, IHRU.
- HALL, T. (1998). *Urban geography*. Londres, Routledge.
- HARVEY, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, v. 71B, n. 1, pp. 3-17.
- _____ (2010). *The enigma of capital and the crisis of capitalism*. Oxford, Oxford University Press.
- _____ (2012). *Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution*. Londres, Verso.
- _____ (2014). *Seventeen contradictions and the end of capitalism*. Oxford, Oxford University Press.
- _____ (2016). *The ways of the world*. Oxford, Oxford University Press.
- _____ (2018). *Marx, capital and the madness of economic reason*. Oxford, Oxford University Press.
- JESSOP, B. (2016). *The state: past, present, future*. Cambridge, Polity Press.
- LEES, L. (2003). Super-gentrification: the case of Brooklyn Heights, New York City. *Urban Studies*, v. 40, n. 12, pp. 2487-2509.
- LEES, L.; BANG SHIN, H. e LÓPEZ-MORALES, E. (eds.) (2015). *Global gentrifications: uneven development and displacement*. Bristol, Policy Press.
- _____ (eds.) (2016). *Planetary gentrification*. Bristol, Policy Press.
- LEFEBVRE, H. (2000). *La production de l'espace*. Paris, Anthropos.
- LOJKINE, J. (1997). *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- LURDES RODRIGUES, M. e ADÃO E SILVA, P. (orgs.) (2015). *Governar com a Troika: políticas públicas em tempo de austeridade*. Coimbra, Almedina.
- MCCARTHY, J. (2007). *Partnership, collaborative planning and urban regeneration*. Aldershot, Ashgate.
- MENDES, L. (2006). A nobilitação urbana no Bairro Alto: análise de um processo de recomposição socio-espacial. *Finisterra*, v. 41, n. 81, pp. 57-82.
- _____ (2008). *A nobilitação urbana no Bairro Alto: análise de um processo de recomposição sócio-espacial*. Tese de Mestrado. Lisboa, Universidade de Lisboa.
- _____ (2014). Gentrificação e políticas de reabilitação urbana em Portugal: uma análise crítica à luz da tese rent gap de Neil Smith. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 16, n. 32, pp. 487-511.
- _____ (2016). "What can be done to resist or mitigate tourism gentrification in Lisbon? Some Policy Findings & Recommendations". In: GLAUDEMANS, M. e MARKO, I. (eds.). *City making & tourism gentrification*. Tilburg, Stadslab, pp. 34-41.
- _____ (2017). Gentrificação, financeirização e produção capitalista do espaço urbano. *Cadernos Poder Local*, n. 8, pp. 56-86.

- MENDES, L. (2018a). "Tourism gentrification in Lisbon: The panacea of touristification as a scenario of a post-capitalist crisis". In: DAVID, I. (eds.). *Crisis, austerity and transformation: how disciplinary neoliberalism is changing Portugal*. London, Lexington, pp. 25-48.
- _____ (2018b). Gentrificação turística em Lisboa: impactos do alojamento local na resiliência e sustentabilidade social do centro histórico. *Poder Local, Revista de Administração Democrática*, n. 155, pp. 58-73.
- MILLET, D. e TOUSSAINT, E. (2013). *A crise da dívida. Auditar, anular, alternativa política*. Lisboa, Temas e Debates, Círculo de Leitores.
- O'BRIEN, D. e MATTHEWS, P. (2016). *After urban regeneration: communities, policy and place*. Bristol, Policy Press.
- PECK, J. e WHITESIDE, H. (2016). "Financializing the entrepreneurial city". In: SCHÖNING, B. e SCHIPPER, S. (eds.). *Urban austerity: impacts of the global financial crisis on cities in Europe*. Berlim, Theater der Zeit, pp. 21-39.
- RIBEIRO, L. C. de Q. e DINIZ, N. (2017). Financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-temporal: reflexões a partir do enfoque dos ciclos sistêmicos de acumulação e da teoria do duplo movimento. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 351-377.
- ROBERTS, P. e SYKES, H. (2000). *Urban regeneration: a handbook*. Londres, Sage.
- RODRIGUES, J. e TELES, N. (2015). "O neoliberalismo como intervencionismo de mercado". In: BERNARDO, L. (org.). *Correntes invisíveis: neoliberalismo no século XXI*. Lisboa, Deriva, pp. 71-82.
- RODRIGUES, J.; SANTOS, A.; TELES, N. (2016). *A financeirização do capitalismo em Portugal*. Lisboa, Actual.
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares. A colonização da Terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo Editorial.
- ROSSI, U. (2017). *Cities in global capitalism*. Oxford, Polity Press.
- SANTORO, P. e ROLNIK, R. (2017). Novas frentes de expansão do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 407-431.
- SASSEN, S. (2014). *Expulsions: brutality and complexity in the global economy*. Nova York, Harvard University Press.
- SAVAGE, M. e WARDE, A. (1993). *Urban sociology, capitalism and modernity*. Londres, Macmillan.
- SCHUI, F. (2014). *Austeridade. Breve história de um grande erro*. Lisboa, Editorial Presença.
- SLATER, T. (2013). "Gentrification of the City". In: BRIDGE, G. e WATSON, S. (eds.). *The new blackwell companion to the city*. Oxford, Wiley Blackwell, pp. 571-585.
- SMITH, A. (2012). *Events and urban regeneration. The strategic use of events to revitalize cities*. Londres, Routledge.
- SMITH, N. (1996). *The new urban frontier. Gentrification and the revanchist city*. Londres, Routledge.
- _____ (2005). "El redimensionamiento de las ciudades: la globalización y el urbanismo neoliberal". In: HARVEY, D. e SMITH, N. (eds.). *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*. Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, pp. 59-78.

SMITH, N. (2009). "Ciudades después del neoliberalismo?". In: SMITH, N.; OBSERVATORIO METROPOLITANO; ROLNIK, R.; ROSS, A. e DAVIS, M. (eds.). *Después del neoliberalismo: ciudades y caos sistémico*. Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, pp. 9-30.

TALLON, A. (2010). *Urban regeneration in the UK*. Londres, Routledge.

Texto recebido em 12/jun/2018
Texto aprovado em 28/ago/2018

Vulnerabilidade ocupacional e social nas grandes metrópoles brasileiras

Occupational and social vulnerability in large Brazilian metropolises

Inaiá Maria Moreira de Carvalho [I]
Cláudia Monteiro Fernandes [II]

Resumo

Este artigo aborda a evolução recente da vulnerabilidade ocupacional e social nas grandes metrópoles brasileiras, associando essa evolução às características do processo de urbanização e desenvolvimento do País, e, mais especificamente, às transformações econômicas, sociais e políticas das décadas iniciais deste novo milênio. Com base em dados da PNAD sobre as taxas de desemprego, a inserção ocupacional, a cobertura previdenciária e a remuneração dos trabalhadores, o texto confirma como essa vulnerabilidade se reduziu entre 2004 e 2015 nos grandes centros estudados, mas evidencia, também, como esse fenômeno se interrompeu no período posterior. Assinala como esse período tem sido marcado pelo avanço do desemprego, da precariedade ocupacional e da pobreza, ressaltando, finalmente, como as tendências e as perspectivas para os próximos anos são preocupantes.

Palavras-chave: vulnerabilidade; trabalho; pobreza; dinâmica socioeconômica; metrópoles brasileiras.

Abstract

This article discusses the recent evolution of occupational and social vulnerability in the largest Brazilian metropolises, associating this evolution with the characteristics of the country's urbanization and development processes, and, more specifically, with the economic, social and political transformations that took place in the early decades of this new millennium. Based on data from the National Household Sample Survey on unemployment rates, occupational insertion, social security coverage and labor income, the text shows that this vulnerability was reduced between 2004 and 2015 in the large centers, and that this phenomenon was interrupted in the subsequent period. The analysis points out that this period has been marked by the advance of unemployment, occupational precariousness and poverty, and highlights that the trends and prospects for the coming years are worrisome.

Keywords: *vulnerability; labor; poverty; socioeconomic dynamics; Brazilian metropolises.*



Introdução

Este artigo se propõe a discutir como evoluem as condições de vulnerabilidade ocupacional e social nas grandes metrópoles brasileiras no início deste novo milênio, transformando-as no epicentro da crise social do País na atualidade. Iniciando essa discussão, vale lembrar que as transformações contemporâneas do capitalismo, com o colapso do fordismo e a emergência de um novo regime de acumulação, a mundialização da economia, a financeirização da riqueza e o avanço das ideias e das políticas neoliberais têm levado a uma multiplicação das incertezas, das crises econômicas, das desigualdades e das carências sociais. Nessa nova fase de expansão do sistema, mesmo nos países centrais, vêm ocorrendo uma relativa desconstrução e um enfraquecimento das articulações virtuosas entre o mercado, a democracia e a cidadania social que marcaram a constituição da sociedade salarial e do Estado de Bem-Estar Social, conforme ressaltam autores como Castel (2012) ou Kerstenetzky (2012), entre vários outros.

Com a redução das funções reguladoras e das responsabilidades sociais do Estado, uma nova ênfase na lógica e nos mecanismos do mercado e uma profunda reestruturação do mundo do trabalho, as sociedades vêm se tornando cada vez mais expostas e vulneráveis aos ataques e aos efeitos destrutivos dos "moinhos satânicos" (Polanyi, 2000), com o retorno de condições de exploração, carência e exclusão que pareciam ter sido superadas nas socialdemocracias mais consolidadas do capitalismo e que, tardiamente, vinha se buscando superar na periferia ou na semiperiferia do sistema.

Tendências à desindustrialização e à redução das oportunidades de trabalho, crescimento do desemprego, erosão do contrato salarial e uma restrição de políticas redistributivas e sociais têm levado aos países desenvolvidos condições ocupacionais e sociais até então consideradas como típicas das áreas subdesenvolvidas e atribuídas ao seu atraso, como a expansão do denominado subproletariado. Contudo a trajetória e as condições desses países e a profunda internalização dos direitos de cidadania na sua cultura política têm colocado limites ao domínio da lógica do mercado, às políticas neoliberais, à precarização dos vínculos ocupacionais,¹ à superexploração dos trabalhadores e à desconstrução do seu sistema de proteção social.

Bem diferente é a situação de países como o Brasil, que não chegaram a constituir plenamente uma sociedade salarial e um Estado de Bem-Estar e onde as grandes metrópoles concentram especialmente a população, a riqueza e o poder, mas são marcadas, sobretudo, pela dimensão de problemas como a vulnerabilidade e a precariedade das condições ocupacionais e sociais da maioria da sua população. Abordando a dimensão e a evolução desses problemas de 2004 até 2018, período que abrange diferentes conjunturas, este artigo analisa as condições de atividade e ocupação, a cobertura trabalhista e previdenciária, os rendimentos dos trabalhadores e a evolução da pobreza nas dez maiores metrópoles brasileiras, baseando-se, principalmente, em tabelações especiais dos dados das PNADs.² As análises e considerações obtidas a partir desses dados são apresentadas no presente texto, que, além desta Introdução, compreende mais três outras seções. A primeira menciona como

os problemas de ocupação e vulnerabilidade se configuram e evoluem ao longo do processo de desenvolvimento e de urbanização do País; a segunda reporta-se mais especificamente à realidade das regiões metropolitanas no período em discussão; e a terceira apresenta algumas considerações finais.

Ocupação e vulnerabilidade social no desenvolvimento brasileiro

Como se sabe, os processos brasileiros de desenvolvimento e a urbanização vêm tendo um caráter desigual e excludente, sendo incapazes de oferecer melhores condições de ocupação, integração e subsistência à sua numerosa população. Ao longo desse desenvolvimento, apesar de grande expansão e diversificação da estrutura produtiva e ocupacional da rede urbana, a relação contratual assalariada e regulada por direitos trabalhistas e sociais nunca chegou a se universalizar. A abundância de mão de obra e a dimensão do exército de reserva viabilizaram tanto a compressão salarial como a coexistência entre o “tradicional” e o “moderno”, com a persistência de relações de trabalho precárias em setores como o pequeno comércio ou o serviço doméstico. Como assinala Faria (1976), ao longo do processo de urbanização do País, mesmo nas suas áreas mais desenvolvidas e dinâmicas, uma reduzida camada de alta renda e camadas médias urbanas ampliadas e diversificadas passaram a conviver com o proletariado industrial e com um vasto e heterogêneo contingente de trabalhadores pobres, de vida incerta e duvidosa.

Ao lado de fatores como a rapidez do processo de urbanização, os interesses do capital imobiliário e a fraca capacidade de regulamentação e de redistribuição do Estado, isto contribuiu para a conformação de cidades extremamente desiguais, segregadas e excludentes conforme ressaltado por autores como Kowarick (1979 e 2008), Villaça (1998), Ribeiro (2017a e 2017b) ou Rolnick (2015). Cidades em que as camadas de alta e média renda se concentram em áreas mais centrais, com uma melhor disponibilidade de infraestrutura e serviços, enquanto a maioria dos trabalhadores, atingida por um processo de “espoliação urbana” (Kowarick, 1979), vem tendo que enfrentar a questão da habitação através da autoconstrução de moradias precárias em periferias distantes, desprovidas de equipamentos e serviços básicos, onde subsistem em condições de vulnerabilidade socioeconômica e civil (Kowarick, 2008).

Até a década de 1970, porém, o extraordinário desenvolvimento do País, com taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) superiores ao crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), em uma época em que a expansão da produção implicava maior demanda de trabalho, ampliou as possibilidades de uma melhor integração ocupacional e social, especialmente nas grandes cidades.

Mas a tendência a uma melhor integração através do mercado foi revertida, na década de 1980, com o esgotamento do padrão de desenvolvimento até então implementado. Com o agravamento da crise econômica, a crise fiscal do Estado e uma intensa aceleração do processo inflacionário, os caminhos do Brasil foram reorientados, com a implantação de um conjunto de políticas convergentes, afinadas

com os princípios neoliberais. Denominadas "ajuste estrutural", "reformas estruturais" ou reformas orientadas para o mercado, elas envolveram um processo de estabilização, uma abertura econômica intensa e rápida, um amplo programa de privatizações, uma ênfase maior nos mecanismos de mercado e uma reformulação do papel do Estado. Não apenas em termos do seu protagonismo econômico e de suas funções reguladoras como, também, de suas responsabilidades como provedor de políticas sociais.

Com isso, o quadro social do País agravou-se dos anos 1990 aos primeiros anos deste novo milênio, em um período marcado por baixos níveis de crescimento econômico, deterioração das condições de ocupação e renda da população, reorientação regressiva das políticas sociais e acentuação das históricas desigualdades socioeconômicas e espaciais. Rompeu-se o que Cardoso (2004) denomina a "promessa integradora do mercado formal de trabalho", que marcou o período desenvolvimentista, segundo a qual a economia em crescimento constante incluiria, com o tempo, todos os assalariados em relações de emprego reguladas pelo setor público, garantindo direitos trabalhistas e sociais, assim como uma representação de interesses em negociações coletivas.

A abertura e a reestruturação produtiva, com uma inserção passiva e subordinada do País na economia global, foram associadas a uma expressiva destruição de postos de trabalho, notadamente no setor industrial. Com a constituição de uma economia de base urbano-industrial no Brasil, há décadas que tanto a população rural como a ocupação na agropecuária têm se reduzido. Na medida em que a

indústria também restringiu o emprego de mão de obra, o setor de serviços passou a absorver um maior número de trabalhadores, mas muitos deles através do pequeno comércio, da prestação de serviços pessoais e de outras atividades precárias e malremuneradas.

Esse conjunto de mudanças se traduziu na ampliação do tradicional excedente de mão de obra no País, em um grande crescimento do desemprego, na precarização das relações de trabalho e na queda do rendimento dos que permaneceram ocupados. Discutindo a evolução do mercado de trabalho na década de 1990, estudos de Pochmann (2001) e de Pochmann et al. (2004) ressaltam que se, nos anos 1980, 96,1% das pessoas que se inseriram no mercado de trabalho encontraram uma vaga, nos anos 1990, esse percentual caiu para 62,5%. Dos 13,6 milhões de pessoas que ingressaram no mercado de trabalho nesses últimos anos, apenas 8,5 milhões tiveram acesso a algum posto de trabalho, gerando um excedente de 5,1 milhões de trabalhadores. Além disso, diversamente do que ocorrera nas décadas anteriores, nos anos 1990, a maioria dos postos criados não possuía um registro formal, o que representou uma profunda e adversa alteração na qualidade desses postos, uma vez que apenas os empregos com registro oferecem uma proteção trabalhista e social.

Em 2001, os empregados representavam não mais que 47,8% da população ocupada no Brasil, e boa parte deles não possuía um vínculo formalizado. Com a expansão de atividades precárias e malremuneradas, como o pequeno comércio, o emprego doméstico e a prestação de serviços pessoais, os trabalhadores por conta própria constituíam 22,3% daquela população; os trabalhadores domésticos, 7,8%; os militares

e estatutários, 6,8%; os empregadores, 4,2%; e os não remunerados 7,4%. Em 2003, esse quadro praticamente não se alterou. Os empregados eram novamente 47,8% dos ocupados, e apenas 62,6% tinham registro em carteira. Os trabalhadores por conta própria eram 22,4%, e não mais que 14,8% deles contribuíram para a previdência social; os trabalhadores domésticos participavam com 7,7%; os militares e estatutários, com 6,6%; os empregadores, com 4,2%; e os não remunerados, com 7,1%, conforme dados das PNAD de 2001 e 2003 apresentados em estudo de Carvalho (2006).

Em uma conjuntura marcada pela reestruturação produtiva e por um alto desemprego, as empresas introduziram novos padrões de organização de produção e de gestão da mão de obra, utilizando principalmente o mecanismo de uma massiva terceirização. O próprio Estado passou a utilizar esses expedientes, com a transferência de algumas de suas funções para as denominadas "organizações sociais", e o recurso a forma "atípicas" de contratação. Apregoava-se a necessidade de reduzir a intervenção governamental na regulação das relações de trabalho (que estariam se caracterizando pela rigidez, aumentando o custo da mão de obra e reduzindo a competitividade da economia nacional) e na proteção aos trabalhadores, promovendo a sua flexibilização. Como assinala Borges (2016), o discurso oficial chegou a proclamar o "fim dos empregos" e a chegada da era do "empreendedorismo", cabendo agora aos próprios trabalhadores assegurar a sua competitividade e "empregabilidade" em um mercado de trabalho e uma economia sempre em mudança e que exige novas habilidades e competências, investindo continuamente na sua qualificação.

Nesse contexto, cresceram o desemprego, a informalidade, a precariedade ocupacional e o número de pobres e indigentes. E, diante desse quadro e na contramão dos princípios universalistas e dos avanços conquistados com a Constituição de 1988 no Brasil, as políticas sociais limitaram-se basicamente a desenvolver ações emergenciais, limitadas e focalizadas sobre os segmentos mais pauperizados da população, como bem ressaltam as ricas análises de Ivo (2008). A esse respeito, aliás, Cardoso Jr. (2011, p. 30) assinala que a proposta de universalidade da cobertura das políticas sociais não se firmou totalmente, "nem como princípio ideológico geral e tampouco como prática do Estado na implementação concreta de tais políticas", conforme estabelecido pela Constituição. Reconhecendo avanços de natureza jurídico-legal e efetiva na ampliação da cobertura nas áreas de educação, saúde e seguridade social, o autor destaca, porém, que a referida implementação foi sendo condicionada, desde a década de 1990, pela combinação de fatores macroeconômicos e políticos, que resultaram na configuração de uma agenda pautada por cinco diretrizes básicas: universalização restrita, privatização da oferta de serviços públicos, descentralização da sua implementação, aumento da participação não governamental na sua provisão e focalização sobre a pobreza extrema em algumas áreas da política social. Essas diretrizes permaneceram nos anos 2000.

A vitória de uma aliança partidária liderada por forças historicamente vinculadas à classe trabalhadora na eleição presidencial de 2002 levou a uma certa mudança do padrão de gestão da economia e das questões sociais no País, com mudanças nas condições acima assinaladas. Beneficiado por uma conjuntura

internacional favorável e pelo crescimento da demanda e dos preços das *commodities*, o novo governo manteve alguns dos pilares da política econômica do seu antecessor, mas recuperou o papel do Estado como indutor do desenvolvimento econômico; ampliou os investimentos públicos; e estimulou a expansão de diversas cadeias produtivas, desenvolvendo, paralelamente, políticas ativas para viabilizar o crescimento e a formalização do emprego e a geração de renda, mesmo fora do assalariamento.³ Promoveu uma elevação do valor real do salário mínimo, expandiu o crédito e tomou outras medidas que levaram à ampliação do mercado interno, viabilizando o ingresso de milhões de novos consumidores nesse mercado e impulsionando o comércio, a indústria e o setor de serviços.

Conformou-se um círculo virtuoso que levou à recuperação e a um crescimento da economia, associados a uma melhoria das condições sociais, conforme constatado por estudos como o de Dedecca (2015), Montalli e Lessa (2016), Borges (2016), Singer e Loureiro (2017) e Singer (2018) e Carvalho (2018), entre vários outros. A nova dinâmica favoreceu, sobretudo, os trabalhadores mais pobres, aumentando suas chances de acesso a um emprego protegido, com salários médios elevados pelos ganhos reais do salário mínimo, que passara a ser considerado como uma variável básica para o crescimento da economia e para a redução da pobreza e das desigualdades sociais. O impacto dessa nova política salarial foi dos mais relevantes, entre outros fatores, porque o salário mínimo constitui um salário de referência para o conjunto de empregados (mesmo aqueles sem registro formal em carteira) e para os trabalhadores autônomos, uma vez que ele

foi adotado como piso básico para benefícios previdenciários e sociais.⁴

O modelo de desenvolvimento do País, com ênfase na produção de *commodities*, não foi capaz de gerar empregos de maior qualidade na quantidade necessária para incorporar os trabalhadores mais escolarizados. Postos com melhores salários e possibilidades de carreira ficaram concentrados em alguns setores de atividade e no serviço público, como nas universidades e outros segmentos da sua administração.⁵ Expandiram-se, sobretudo, empregos com remunerações de no máximo até dois salários mínimos em ocupações menos qualificadas, como vendedores, prestadores de serviços, e trabalhadores da construção civil, uma vez que o modelo de crescimento com distribuição de renda tem limitações. Ao estimular o consumo interno, seria necessário garantir a estrutura produtiva para atender à nova demanda, seja por serviços ou por produtos industriais, portanto, seria necessária uma política industrial voltada para a diversificação da estrutura produtiva, o que não aconteceu. O setor de serviços que mais cresceu no período teve um aumento de demanda que fez com que os preços crescessem mais que os demais setores (inflação de serviços), com menor influência do mercado externo de *commodities*, o que permitiu um repasse de preços para os consumidores de média e baixa renda, interrompendo o ciclo virtuoso distributivo das políticas de aumento de salários e investimentos sociais (Carvalho, 2018).

Ainda assim, a conjuntura em apreço foi marcada por políticas de combate à pobreza extrema, mesmo que restritas, e por uma expansão das políticas e dos gastos sociais. Programas focalizados iniciados no governo

anterior foram unificados e ampliados, no que se refere tanto ao volume de gastos quanto ao número de seus beneficiários. Conforme documento do Ipea (2016b), o patamar de gastos sociais no Brasil passou de 36 para 74 bilhões de reais entre 2006 e 2015 (respectivamente de 14,2% para 17,5% do PIB),⁶ com uma grande expansão na cobertura dos beneficiários. É verdade que esses gastos continuaram bem abaixo dos padrões de países mais desenvolvidos: em 2016, eles representavam 31,5% do PIB na França, 24,1% em Portugal, 21,5% na Grã-Bretanha, 19,3% nos Estados Unidos.⁷ Contudo, o mais importante dos programas sociais do período, o Bolsa Família, teve o seu orçamento ampliado de 570 milhões para 7,5 bilhões de reais, passando a atender 11,4 milhões de famílias nesse último ano, enquanto o Benefício de Prestação Continuada – BPC assistia a 2,4 milhões de idosos e deficientes em situação de extrema pobreza (Singer e Loureiro, 2017, p. 64 e p. 68). E outros programas e iniciativas também contribuíram para ampliar o acesso da população mais pobre a serviços básicos, como água, energia elétrica, telefone, assistência médica e educação.

Após a estagnação de 2003, o PIB teve um crescimento de 5,7% em 2004, 6,1% em 2007, 5,1% em 2008 e 7,5% em 2010 (Singer, 2012, p. 150). A melhoria do desempenho macroeconômico foi associada a um crescimento do emprego e da sua formalização, com um aumento dos rendimentos médios dos trabalhadores e do seu acesso aos direitos trabalhistas e sociais, contribuindo para a redução da vulnerabilidade e para a elevação dos níveis de proteção social. Com base na PNAD anual, entre 2002 e 2014 o número de ocupados passou de 79,7 para 99,5 milhões de pessoas;

o desemprego caiu de 9,2% para 6,9%; a proporção de empregados com carteira assinada subiu de 54% para 64,2%; e a de ocupados contribuintes para a previdência, de 45,2% para 61,2%.⁸ Conforme estudos de Waldir Quadros, citados por Singer (2018, p. 82), o contingente de miseráveis caiu de 24% em 2002 para 7,5% em 2014, tornando-se residual, e a pobreza também se reduziu de forma não desprezível, embora ainda atingisse cerca de 33% da população, uma vez que a maioria dos miseráveis apenas ascendera a condição de pobres.⁹ Registrou-se, igualmente, uma tendência à redução da desigualdade, com a queda do índice de Gini de 0,60 para 0,53, ainda que essa redução fosse limitada e não se traduzisse em uma mudança no padrão de concentração vigente no País, conforme assinala Dedecca (2015).

Como se sabe, porém, as condições que viabilizaram esses avanços não conseguiram se sustentar. Tanto em decorrência da crise internacional de 2008 (que afetou a demanda e os preços das *commodities* e reduziu as possibilidades de crescimento de diversos países, a exemplo do Brasil), como das suas próprias contradições internas, o ciclo expansivo que marcou a trajetória do País na primeira década deste novo milênio terminou por se esgotar. A economia desacelerou e as medidas adotadas para estimular o seu crescimento não surtiram maiores efeitos positivos; as contas públicas se deterioraram; os investimentos governamentais se restringiram; e o consumo retraiu-se, paralelamente a uma elevação da inflação, do déficit fiscal e da dívida pública, como analisa Carvalho (2018), principalmente em decorrência dos gastos financeiros.

A crise econômica (sinalizada em 2009, em decorrência dos efeitos adversos da crise

mundial de 2008) agravou-se entre 2015 e 2016, associada a uma crise política sem precedentes, ao crescimento da insatisfação social e da rejeição à presidente, à fragilidade de sua base de apoio, aos impactos da operação “Lava Jato”¹⁰ e a uma intensa mobilização das forças conservadoras (inclusive da referida base) para inviabilizar e derrubar o governo. Com o êxito dessa mobilização e o impeachment da presidente eleita, uma nova coalizão política assumiu o poder, apresentando como a grande alternativa para a retomada do crescimento econômico e a melhoria das condições de vida da população “uma ponte para o futuro” que redefiniria os rumos do País, com uma radicalização dos princípios e orientações neoliberais.

Para o alcance desses objetivos, o novo governo passou a promover um conjunto de ajustes econômicos, políticos e institucionais, que abrem caminhos para um projeto de crescimento desembaraçado dos princípios e compromissos de regulação e proteção social e dos avanços obtidos a partir da Constituição de 1988. Princípios e compromissos que, como ressalta o clássico estudo de Polanyi (2000), são indispensáveis para proteger a sociedade, a natureza e a própria organização produtiva das consequências deletérias do livre jogo das forças do mercado. Contudo, dois anos após essas reorientações (marcados por medidas como a retomada das privatizações, a aprovação da Emenda Constitucional – EC 55, a limitação de gastos por 20 anos a partir de 2016, com efeitos adversos apontados por estudos como os do Ipea, 2016a e 2016b, a reforma trabalhista e a proposição de uma dura reforma da previdência), o que se observa está muito longe das promessas do novo governo.

A “ponte” vem mantendo o País em condições de crise e estagnação, com uma queda do índice de crescimento econômico de 3,5% em 2016 (repetindo a queda de 2015), uma elevação para apenas 1% em 2017 e previsões, para 2018, de ser mantido praticamente esse percentual; milhares de empregos formais foram destruídos, o desemprego e a precariedade ocupacional se ampliaram e, em maio de 2018, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) colocou o Brasil na lista dos 24 casos das principais violações das convenções trabalhistas no mundo. Considerada como a “lista suja” da entidade, ela inclui tradicionalmente problemas de liberdade sindical, assassinato de líderes trabalhistas ou irregularidades na aplicação de convenções da OIT (Chade, 2018). A vulnerabilidade ocupacional e social se agravou e, como seria de esperar, isto se refletiu nas grandes regiões metropolitanas.

As regiões metropolitanas brasileiras

Tanto a necessidade de uma certa concentração espacial de infraestrutura e serviços como a trajetória e as características do processo de industrialização e de desenvolvimento do Brasil levaram à sua concentração em algumas áreas e centros urbanos. Diversificando a sua estrutura produtiva, transformando-se em ponto de ancoragem das grandes empresas, estimulando o crescimento das atividades terciárias e das oportunidades de trabalho e de obtenção de renda e atraindo intensos fluxos migratórios, alguns deles terminaram por assumir uma configuração metropolitana e por concentrar uma

proporção elevada da produção, da população e da riqueza nacional.

Como assinalam Moura, Delgado, Dechamps e Cardoso (2004), em 1970, São Paulo e Rio de Janeiro conformavam amplas áreas metropolitanas, onde se encontrava, respectivamente, 15,6% e 13,2% da população urbana do País. Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife e Salvador, que desempenhavam a função de capitais de Estado, abrigavam outros 16,7%, evidenciando que o fenômeno da metropolização se ampliava, mas sem romper o hiato que distingue esse conjunto de cidades, uma vez que a industrialização e a constituição de um mercado nacional unificado estabeleceram uma divisão inter-regional do trabalho que acentuou as desigualdades inter e intrarregionais no País, privilegiando alguns estados e metrópoles do centro-sul.

Contudo, nas décadas de 1960 e, especialmente, nos anos 1970, o avanço do processo de substituição de importações, políticas de desenvolvimento regional, implementadas pelo governo federal, e inversões de grandes empresas estatais, entre outros fatores, promoveram maiores articulação e complementaridade entre os diversos espaços que compõem a nação brasileira, contribuindo para uma certa descentralização das atividades produtivas e para o crescimento e modernização de algumas áreas, como as grandes capitais nordestinas, que assumiram uma configuração mais efetivamente metropolitana.¹¹ Com a evolução desses processos, no ano 2000, São Paulo e Rio de Janeiro (consideradas, respectivamente, como a "cidade global" e a "gateway city" do Brasil) e suas respectivas regiões abrigavam 28,6 milhões de pessoas, representando 17% da população

do País. As regiões metropolitanas polarizadas por metrópoles "nacionais" (ou seja, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre) e pelo Distrito Federal agregavam outros 23,1 milhões, correspondendo a 13,6% dos brasileiros (ibid.). Com a agregação de Belém, esses espaços constituem as dez maiores metrópoles do Brasil. Em 2010, segundo dados do último Censo, elas abrigavam 31,3% da população do País e, em 2015, 30,8%, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

Em termos econômicos, essas áreas concentravam mais de 42% do PIB nacional em 2015, e a região metropolitana de São Paulo representava mais de 17,6% do PIB nacional. Além disso, algumas dessas metrópoles têm sido especialmente beneficiadas na medida em que as transformações contemporâneas vêm contribuindo para ampliar o papel e a relevância desse tipo de aglomerações, que passam a representar sítios estratégicos para a dinâmica dos seus países na economia em rede que emerge com a globalização e a reestruturação produtiva, conforme ressalta Veltz (1986), concentrando funções de coordenação, comando e direção, atividades financeiras e novos serviços de ponta.

Mas em que pese a sua diversidade em termos de tamanho, estrutura produtiva e nível do desenvolvimento, essas regiões não vêm propiciando melhores condições de ocupação, renda e subsistência para uma parcela significativa da sua população. Notadamente após o esgotamento do padrão de desenvolvimento implementado até a década de 1980 e o ajuste e as reformas que marcaram a década de 1990 e os primeiros anos deste novo século, período marcado, como foi visto, por baixos níveis de

Tabela 1 – Pessoas de 10 anos ou mais, economicamente ativas, desempregadas e taxa de desemprego – Brasil e Regiões Metropolitanas 2004

Brasil e Região Metropolitana	População (em mil)		Taxa de Desemprego (Des/PEA)
	Total (PEA)	Desempregados	
Brasil	93.564	8.318	8,9
Distrito Federal	1.149	165	14,4
Belém	957	112	11,7
Fortaleza	1.611	211	13,1
Recife	1.650	293	17,8
Salvador	1.920	372	19,4
Belo Horizonte	2.538	308	12,1
Rio de Janeiro	5.522	657	11,9
São Paulo	9.880	1.384	14,0
Curitiba	1.647	134	8,1
Porto Alegre	2.106	187	8,9

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios anual.

crescimento econômico, expressiva destruição de postos e precarização das relações de trabalho, deterioração das condições de renda de vários segmentos de trabalhadores, crescimento do desemprego e da vulnerabilidade social (Carvalho, 2006).

No período analisado no presente texto, a população persistia crescendo, assim como a população economicamente ativa e a taxa de atividade nessas regiões. Contudo, refletindo as dificuldades e os problemas de integração produtiva antes mencionados, com a exceção de Curitiba e Porto Alegre, mesmo nas metrópoles mais dinâmicas e afluentes as taxas de desemprego eram superiores a 10%, em 2004, elevando-se especialmente em casos como os de Recife e Salvador.

A posição na ocupação e a cobertura previdenciária do contingente de ocupados também evidenciam a precariedade das condições laborais de grande parte dos trabalhadores.

Embora as áreas estudadas apresentassem uma situação relativamente mais favorável que o conjunto do país, a parcela de ocupados por conta própria (condição associada, na grande maioria dos casos, ao exercício de atividades precárias e malremuneradas), de trabalhadores domésticos e trabalhadores não remunerados era expressiva nessas áreas. Com a exceção do Distrito Federal explicada pelo peso da administração pública na sua estrutura ocupacional, o contingente de empregados não chegava a 70%, inclusive em metrópoles como São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre. Uma grande parcela de trabalhadores encontrava-se excluída de proteção trabalhista e social, notadamente em casos como os de Fortaleza, Recife e Belém, onde os contribuintes para a previdência no trabalho principal ou em qualquer trabalho constituíam menos de metade dos ocupados no ano de 2004, conforme os dados das Tabelas 2 e 3.

Tabela 2 – Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas, por posição na ocupação no trabalho principal

Brasil e Região Metropolitana	Posição na Ocupação ¹											
	Empregado		Trab. doméstico		Empregador		Conta própria		Trab. não remunerado		Outros ²	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Brasil	46.969	55,1	6.515	7,6	3.500	4,1	18.740	22,0	5.986	7,0	3.536	4,1
Distrito Federal	693	70,4	108	11,0	41	4,2	135	13,7	7	0,7	0	0,0
Belém	433	51,2	93	11,0	30	3,6	253	29,9	32	3,8	4	0,5
Fortaleza	838	59,9	135	9,6	50	3,6	313	22,4	49	3,5	15	1,1
Recife	815	60,1	125	9,2	44	3,2	341	25,1	22	1,6	10	0,7
Salvador	919	59,4	162	10,5	54	3,5	359	23,2	39	2,5	15	1,0
Belo Horizonte	1.394	62,5	223	10,0	94	4,2	408	18,3	27	1,2	84	3,8
Rio de Janeiro	3.070	63,1	459	9,4	169	3,5	1118	23,0	39	0,8	10	0,2
São Paulo	5.809	68,4	681	8,0	351	4,1	1520	17,9	95	1,1	40	0,5
Curitiba	945	62,5	108	7,1	82	5,4	300	19,8	40	2,6	38	2,5
Porto Alegre	1.241	64,7	130	6,8	106	5,5	375	19,5	31	1,6	36	1,9

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios anual.

Notas: ¹ Números absolutos em mil; ² Inclui Trabalhadores na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso.

Tabela 3 – Pessoas de 10 anos e mais, empregadas, por contribuição para instituto de previdência em todos os trabalhos

Brasil e Região Metropolitana	Contribuintes					
	2004		2011		2015	
	N	%	N	%	N	%
Brasil	39.550	46,4	55.451	58,5	58.813	61,7
Distrito Federal	654	66,4	987	74,6	1.063	75,2
Belém	337	39,9	491	51,9	519	52,6
Fortaleza	628	44,8	950	54,8	1.043	60,6
Recife	679	50,1	1.007	67,8	1.017	64,0
Salvador	789	51,0	1.166	62,5	1.222	64,7
Belo Horizonte	1.367	61,3	1.890	72,9	1.911	72,5
Rio de Janeiro	2.944	60,5	3.837	69,7	3.786	68,6
São Paulo	5.305	62,4	7.441	73,1	7.684	75,3
Curitiba	937	61,9	1.262	71,5	1.307	76,6
Porto Alegre	1.239	64,6	1.560	74,4	1.620	76,6

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios anual.

Nota: Números absolutos em mil.

Como seria de esperar, as condições assinaladas refletiam-se principalmente na remuneração dos trabalhadores. Como a tabela a seguir deixa patente, uma boa parcela das pessoas de 10 anos e mais ocupadas recebia rendimentos até meio ou até um salário mínimo, notadamente nos casos de metrópoles menos industrializadas e desenvolvidas, como Belém, Fortaleza, Recife e Salvador. Tanto nessas áreas, como em Belo Horizonte, a maioria dessas pessoas tinha ganhos até duas vezes o mínimo e, com exceção do Distrito Federal, no conjunto das metrópoles estudadas, o total daqueles que recebiam acima desse valor não chegava à metade dos trabalhadores ocupados. Vale lembrar que até a política da sua valorização que veio a ser implementada, o salário mínimo

equivalia a apenas US\$86,46 dólares em 2004, chegou a valer US\$326,35, em 2011, e passou a US\$235,93, em 2015.¹²

Como mencionado, porém, a eleição de 2002 e a ascensão ao poder de uma aliança partidária mais vinculada às demandas da classe trabalhadora levaram a mudanças nesse quadro, com a recuperação do crescimento econômico, e a mudanças nas condições sociais do País. A melhoria do desempenho econômico foi associada a uma ampliação do emprego e da sua formalização, a um maior acesso dos trabalhadores aos direitos trabalhistas e sociais e a um aumento dos seus rendimentos médios, e, como seria de esperar, isto se refletiu sobre os centros metropolitanos em discussão.

Tabela 4 – Pessoas com 10 anos ou mais de idade, ocupadas e com rendimento, por classes de rendimento mensal no trabalho principal

Brasil e Região Metropolitana	Classes de rendimento mensal do trabalho principal ¹									
	Até ½ SM		Mais de ½ a 1 SM		Mais de 1 a 2 SM		Mais de 2 a 5 SM		Mais de 5 SM	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Brasil	8.165	9,6	15.950	18,7	24.371	28,6	17.646	20,7	8.219	9,6
Distrito Federal	26	2,6	109	11,1	318	32,3	236	24,0	274	27,8
Belém	94	11,1	227	26,9	254	30,1	154	18,2	66	7,8
Fortaleza	174	12,4	417	29,8	426	30,4	199	14,2	108	7,7
Recife	185	13,6	348	25,6	415	30,6	220	16,2	133	9,8
Salvador	213	13,8	384	24,8	458	29,6	270	17,4	130	8,4
Belo Horizonte	148	6,6	384	17,2	770	34,5	491	22,0	267	12,0
Rio de Janeiro	194	4,0	593	12,2	1.579	32,5	1.419	29,2	746	15,3
São Paulo	219	2,6	749	8,8	2.643	31,1	2.858	33,6	1.523	17,9
Curitiba	53	3,5	170	11,2	500	33,0	474	31,3	228	15,1
Porto Alegre	75	3,9	205	10,7	668	34,8	581	30,3	294	15,3

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio anual.

Nota: ¹ Números absolutos em mil.

A taxa de desemprego reduziu-se de 14,4%, em 2004, para 7,8%, em 2011, no Distrito Federal; de 11,7% para 10,9%, em Belém; de 13,1% para 6,2%, em Fortaleza; de 17,8% para 12,0% em Recife; de 19,4% para 13,5%, em Salvador; de 12,1% para 6,8%, em Belo Horizonte; de 11,9% para 8,0%, no Rio de Janeiro; de 14,0% para 7,2%, em São Paulo; de 8,1% para 4,7%, em Curitiba; e de 8,9% para 5,3% em Porto Alegre, ainda que milhares de novos trabalhadores tenham se agregado à população economicamente ativa no período em questão. Ampliou-se o número de empregados e decresceu relativamente a participação dos ocupados em condições precárias, como os empregados sem uma formalização do vínculo, a maioria dos trabalhadores por conta própria, os trabalhadores domésticos e os não

remunerados, inclusive naquelas metrópoles menos industrializadas e desenvolvidas, como Belém, Fortaleza, Recife e Salvador.

O contingente de contribuintes para a previdência ampliou-se (elevando o nível de proteção social), passando de 63,3% para 74,6% dos empregados no Distrito Federal; de 39,7% para 51,8% em Belém; de 44,7% para 54% em Fortaleza; de 49,9% para 67,7% em Recife; de 50,7% para 62,3% em Salvador; de 61,1% para 72,6% em Belo Horizonte; de 60,2% para 69,6% no Rio de Janeiro; de 62,4% para 73,0% em São Paulo; de 61,7% para 71,3% em Curitiba; e de 64,5% para 74,2% em Porto Alegre. Esse aumento foi um indicador de formalização crescente do mercado de trabalho. Mais da metade dos trabalhadores era empregados, e mais de 60% dos empregados

Tabela 5 – Pessoas de 10 anos ou mais, economicamente ativas, desempregadas, e taxa de desemprego

Brasil e Região Metropolitana	População (em mil)		Taxa de Desemprego (Des/PEA)
	Total (PEA)	Desempregados	
Brasil	101.586	6.823	6,7
Distrito Federal	1.435	112	7,8
Belém	1.062	116	10,9
Fortaleza	1.849	115	6,2
Recife	1.688	203	12,0
Salvador	2.157	292	13,5
Belo Horizonte	2.783	189	6,8
Rio de Janeiro	5.982	480	8,0
São Paulo	10.979	792	7,2
Curitiba	1.853	88	4,7
Porto Alegre	2.215	117	5,3

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios anual.

contribuíam para a previdência em, pelo menos, um dos trabalhos realizados. Essa cobertura cresceu tanto em termos absolutos como em termos relativos até 2015 (Tabela 3). No entanto, é importante ressaltar que quase 40% dos ocupados tinham cobertura bem menor de contribuição para a previdência. A análise dos dados após 2015, com a PNAD contínua, trará ao debate a cobertura para todos os ocupados, e não apenas para os empregados.

A distribuição dos ocupados por classes de rendimento mensal no trabalho principal também evidencia como as condições ocupacionais se tornaram mais favoráveis para os trabalhadores da base da pirâmide social, confirmando o caráter “pró-pobre” que alguns autores atribuem ao crescimento econômico do período em discussão. Os ocupados que percebiam até meio salário mínimo experimentaram um decréscimo tanto em termos absolutos quanto relativos, especialmente em metrópoles como Recife, Belém, Salvador e Fortaleza, onde sua participação era mais ampla. Cresceram, paralelamente, o número e o peso dos que tinham remunerações de mais de meio a um ou de mais de um a dois salários mínimos; nesse segundo caso principalmente nas metrópoles mais industrializadas e dinâmicas, como São Paulo, Porto Alegre, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

Nas faixas de mais de dois a cinco ou de mais de cinco salários mínimos, as variações não foram tão grandes, uma vez que a expansão das oportunidades de trabalho ocorreu basicamente através de ocupações de baixa remuneração. Conforme estudo de Pochman, citado por Singer (2018), do total de 21 milhões de postos criados na primeira década do século XXI, 94,8% foram com rendimentos de

até 1,5 salário mínimo mensal. E, quando se observa a distribuição dos ocupados por grupamentos de atividade, em todas as metrópoles fica patente um crescimento daqueles que não oferecem remunerações mais elevadas, como o comércio e reparação e a construção civil, paralelamente a uma queda não desprezível do peso da indústria. Com isso, registra-se um crescimento da participação dos ocupados com ganhos superiores a dois salários apenas no Rio de Janeiro, em São Paulo e em Belo Horizonte, assim como uma queda dessa participação nas demais metrópoles estudadas, ampliando as desigualdades regionais, conforme os números da Tabela 6.

Associado à expansão dos programas de transferência de renda (como o Bolsa Família) e a outras medidas, isto levou a uma redução dos níveis de indigência e de pobreza nas áreas estudadas e no conjunto do País. De acordo com Menezes e Januzzi (2018), em 22 anos, o Brasil viveu dois períodos em que a pobreza e a extrema pobreza passaram por uma maior redução. O primeiro, em 1995, o que pode ser atribuído ao efeito da estabilização da moeda, mas cuja inflexão se restringiu a um único ano, sendo registrada, nos anos seguintes, uma tendência ascendente do número de pessoas naquela condição. Entre 2003 e 2014 os números revelam que ocorreu uma contínua redução das duas variáveis, mesmo após a crise econômica internacional de 2008, com uma continuidade da queda, alcançando os bolsões mais distantes do Brasil profundo.

Em 2015 parece haver a sinalização de que esse ciclo se interrompe e, em 2016, com os dados da PNAD contínua, observa-se um agudo empobrecimento de parte da população, retrocedendo a patamares de dez anos

Tabela 6 – Pessoas com 10 anos ou mais de idade, ocupadas e com rendimento, por classes de rendimento mensal no trabalho principal

Brasil e Região Metropolitana	Classes de rendimento mensal do trabalho principal ¹									
	Até ½ SM		Mais de ½ a 1 SM		Mais de 1 a 2 SM		Mais de 2 a 5 SM		Mais de 5 SM	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Brasil	6.969	7,4	18.118	19,1	31.354	33,1	20.101	21,2	7.541	8,0
Distrito Federal	19	1,4	148	11,2	484	36,6	301	22,8	330	24,9
Belém	51	5,4	283	29,9	306	32,3	168	17,8	66	7,0
Fortaleza	157	9,1	597	34,4	552	31,8	251	14,5	107	6,2
Recife	56	3,8	416	28,0	493	33,2	244	16,4	97	6,5
Salvador	168	9,0	500	26,8	624	33,5	340	18,2	150	8,0
Belo Horizonte	85	3,3	427	16,5	1.003	38,7	624	24,1	286	11,0
Rio de Janeiro	120	2,2	745	13,5	2.079	37,8	1.319	24,0	649	11,8
São Paulo	165	1,6	793	7,8	3.831	37,6	3.355	32,9	1.426	14,0
Curitiba	41	2,3	169	9,6	640	36,3	576	32,6	217	12,3
Porto Alegre	38	1,8	219	10,4	891	42,5	605	28,8	250	11,9

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio anual.

Nota: ¹ Números absolutos em mil.

antes (2006). Na verdade, entre 2014 e 2016, o aumento do contingente de pessoas extremamente pobres chegou a variar 93%, passando de 5,1 milhões para 10 milhões de pessoas. Em relação aos pobres, o patamar de 2016 – 21 milhões – é o equivalente ao de oito anos antes, em 2008, e cerca de 53% acima do menor nível alcançado no País, de 14 milhões, em 2014. As regiões Norte e Nordeste, com maior cobertura de programas sociais, como o Bolsa Família, tiveram impacto um pouco amortecido.

Na medida em que os fatores que sustentavam essa dinâmica se esgotaram, porém, esse panorama começou a mudar, e os impactos da crise e da nova conjuntura logo se fizeram sentir. O desemprego cresceu nacionalmente, em todas as metrópoles e, especialmente, nos casos

de Belo Horizonte, São Paulo e Fortaleza, como se observa pelos dados da Tabela 7.

No que tange à posição na ocupação, as alterações não se mostram mais expressivas, ainda que se observe uma certa tendência à redução relativa do peso dos empregados e ao crescimento dos ocupados por conta própria, condição que funciona como um refúgio de boa parcela dos desempregados e dos que não conseguiram uma situação ocupacional mais favorável no Brasil. Com a PNAD Contínua, a análise dos ocupados deixou de incluir os trabalhadores na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso (categorias existentes na PNAD anual, extinta em 2015, mas que chegavam a representar 4% dos ocupados, proporção superior à de

Tabela 7 – Pessoas de 10 anos ou mais, economicamente ativas, desempregadas, e taxa de desemprego

Brasil e Região Metropolitana	População (em mil)		Taxa de Desemprego (Des/PEA)
	Total (PEA)	Desempregados	
Brasil	105.519	10.139	9,6
Distrito Federal	1.579	165	10,4
Belém	1.140	152	13,3
Fortaleza	1.918	195	10,2
Recife	1.877	287	15,3
Salvador	2.243	355	15,8
Belo Horizonte	3.017	379	12,6
Rio de Janeiro	6.246	727	11,6
São Paulo	11.539	1.340	11,6
Curitiba	1.846	139	7,5
Porto Alegre	2.316	201	8,7

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios anual.

trabalhadores familiares não remunerados), e passou-se a chamar de “força de trabalho” apenas pessoas a partir de 14 anos de idade. Os empregados eram 54 milhões no primeiro trimestre de 2018, mantendo-se como grupo mais importante, mas menor do que o total apurado pela PNAD anual para 2015, seguido pelos trabalhadores por conta própria, que chegaram a quase 23 milhões de ocupados. Percebe-se um aumento relativo de trabalhadores por conta própria e uma redução de trabalhadores domésticos.

Com diferenças em termos regionais, a cobertura previdenciária persistiu crescendo até 2015, em números tanto absolutos quanto relativos, atingindo 75,1% dos ocupados no Distrito Federal; 52,5% em Belém; 60,4% em Fortaleza; 60,4% em Recife; 63,8% em Salvador; 64,6% em Belo Horizonte; 75,2% em

São Paulo; 76,5% em Curitiba; e 76,4% em Porto Alegre, embora, no Rio de Janeiro, o peso dos contribuintes para a previdência experimentasse um pequeno decréscimo, de 69,6% para 68,6%. E, no que diz respeito aos ganhos dos trabalhadores, após as melhorias registradas nos anos anteriores, tanto no que se refere à distribuição das pessoas ocupadas por classe e rendimento mensal no trabalho principal como em termos do rendimento médio mensal dos ocupados com rendimento, os dados da PNAD não evidenciam a ocorrência de mudanças expressivas no ano em questão.

Como foi mencionado, porém, com o agravamento e a continuidade da crise, o baixo crescimento da economia e as novas orientações governamentais, as condições ocupacionais e sociais deterioraram-se. Com base na série histórica da PNAD anual de 2002

até 2015, observa-se que a taxa de desemprego teve uma tendência de queda até 2012 com a crise internacional. A PNAD Contínua trimestral apresentou taxas de desemprego crescentes de 2015 até o primeiro trimestre de 2018, saindo de 7,9% em 2015 para 13,1% em 2018, chegando a 13,7 milhões de pessoas desempregadas¹³ (Tabela 8). O movimento trimestral mostra as flutuações conjunturais de forma mais sensível, e pode-se perceber que, mesmo nos trimestres do ano nos quais existe uma tendência sazonal de crescimento da demanda por trabalho, como nos últimos trimestres de cada ano, as taxas mantiveram-se altas e crescentes, indicando que a pressão sobre o mercado de trabalho só tem aumentado, sem resposta através da geração de postos prometida pelo governo federal e apresentada, inclusive, como uma

das justificativas para a aprovação da reforma trabalhista.

O avanço do desemprego foi associado à ampliação da precariedade ocupacional – com a queda (em números absolutos) do contingente de empregados e, notadamente, daqueles com vínculos formalizados –, assim como ao aumento do número e do peso dos trabalhadores por conta própria, que, no ano em curso, chegaram a um quarto da força de trabalho ocupada. Destaca-se, também, o crescimento dos empregadores, que passaram a constituir uma categoria mais importante com a queda do emprego formal, levando muitos trabalhadores a tentar um negócio próprio ou a criar pequenas empresas para terceirização de atividades antes executadas diretamente pelas próprias empresas de maior porte.

Tabela 8 – Pessoas com 14 anos ou mais de idade, desempregadas, e taxas de desemprego – Brasil e Regiões Metropolitanas 2015-2018 (primeiros trimestres)

Brasil e regiões metropolitanas	Períodos (trimestres) ¹							
	1º trimestre 2015		1º trimestre 2016		1º trimestre 2017		1º trimestre 2018	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Brasil	7.934	7,9	11.089	10,9	14.176	13,7	13.689	13,1
Distrito Federal	165	10,8	175	11,2	234	14,1	233	14,0
Belém	152	13,4	158	13,6	175	15,4	156	13,8
Fortaleza	143	7,8	214	11,5	273	14,0	266	13,3
Recife	139	7,7	248	13,4	344	18,0	367	19,2
Salvador	335	14,8	418	18,4	420	18,3	442	19,2
Belo Horizonte	279	9,7	378	13,1	471	15,8	479	15,7
Rio de Janeiro	348	6,0	550	9,2	877	14,3	933	14,9
São Paulo	976	8,7	1.458	12,6	1.847	15,2	1.854	14,9
Curitiba	96	5,3	168	9,0	208	11,2	229	12,1
Porto Alegre	141	6,3	186	8,3	246	10,9	231	10,4

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio contínua trimestral.

Nota: ¹ Números absolutos em mil.

Além disso, é importante destacar as pessoas que desistiram de procurar emprego; com o agravamento da crise econômica recente, deixaram de ser classificadas como desempregadas e passaram a “desalentadas”. No começo de 2018, o IBGE começou a divulgar esses dados e, no primeiro trimestre desse mesmo ano, eram 4,6 milhões de pessoas de 14 anos ou mais nessa condição, contra 2 milhões no primeiro trimestre de 2012, início da série da PNAD contínua.¹⁴ Entre janeiro e março de 2018, a taxa de subutilização da força de trabalho – que agrega desocupados, subocupados (que trabalham menos horas do que poderiam) e força de trabalho potencial

(no qual se enquadram os desalentados) – chegou a 24,7%, ou 27,7 milhões de pessoas. É o maior índice de subutilização da série histórica da PNAD contínua. Com isso, fica evidente a subestimação do desemprego quando utilizamos apenas a taxa de desocupação nas análises conjunturais sobre o mercado de trabalho brasileiro, bem como a enorme deterioração desse mercado.

A cobertura previdenciária vem tendendo a decrescer, assim como o nível de ocupação como um todo (ocupados em relação à força de trabalho) e o rendimento dos que permanecem trabalhando. A massa de rendimento médio real de todos os trabalhos recebida

Tabela 9 – Pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas por posição na ocupação no trabalho principal – Brasil e regiões metropolitanas 1º trimestre de 2018

Brasil e Região Metropolitana	Posições na ocupação no trabalho principal ¹									
	Empregado		Trabalhador doméstico		Empregador		Conta própria		Trab. familiar auxiliar	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Brasil	54.843	60,5	6.203	6,8	4.363	4,8	22.951	25,3	2.221	2,5
Distrito Federal	1.000	69,9	105	7,3	65	4,5	252	17,6	9	0,6
Belém	534	55,1	70	7,2	41	4,2	309	31,9	17	1,8
Fortaleza	1.043	60,0	114	6,6	70	4,0	493	28,4	18	1,0
Recife	980	63,6	121	7,9	61	4,0	375	24,4	4	0,3
Salvador	1.126	60,5	130	7,0	112	6,0	469	25,2	23	1,2
Belo Horizonte	1.664	64,8	189	7,4	135	5,3	563	21,9	16	0,6
Rio de Janeiro	3.267	61,5	403	7,6	148	2,8	1.476	27,8	15	0,3
São Paulo	6.924	65,6	679	6,4	619	5,9	2.248	21,3	77	0,7
Curitiba	1.050	62,8	107	6,4	90	5,4	416	24,9	10	0,6
Porto Alegre	1.313	66,2	111	5,6	120	6,0	434	21,9	6	0,3

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio anual.
Nota: ¹ Números absolutos em mil.

Tabela 10 – Pessoas com 14 anos ou mais de idade, ocupadas, segundo a contribuição para a previdência em qualquer trabalho – Brasil e regiões metropolitanas – 2015-2018 (primeiros trimestres)

Brasil e regiões metropolitanas	Períodos (trimestres) ¹							
	1º trimestre 2015		1º trimestre 2016		1º trimestre 2017		1º trimestre 2018	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Brasil	59.715	64,9	59.537	65,7	57.799	65,0	57.748	63,8
Distrito Federal	1.056	77,2	1.077	77,5	1.076	75,7	1.070	74,8
Belém	520	52,6	536	53,5	515	53,8	483	49,8
Fortaleza	1.012	60,0	993	60,5	1.029	61,4	1.016	58,5
Recife	1.132	68,1	1.114	69,4	991	63,4	1.011	65,6
Salvador	1.272	65,9	1.259	67,7	1.193	63,7	1.221	65,6
Belo Horizonte	1.975	76,0	1.924	76,4	1.841	73,4	1.842	71,8
Rio de Janeiro	4.041	74,7	4.002	74,0	3.798	72,0	3.699	69,7
São Paulo	7.836	76,4	7.799	76,8	7.665	74,6	7.547	71,6
Curitiba	1.323	77,8	1.346	78,9	1.256	75,8	1.207	72,1
Porto Alegre	1.631	78,2	1.621	78,5	1.587	78,9	1.520	76,6

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio contínua trimestral.

Nota: ¹ Números absolutos em mil.

pelos ocupados, que vinha aumentando 3,2% em média de 2012 a 2014, passou a crescer apenas 1,4% em média de 2014 a 2017, e categorias ampliadas em termos de ocupação tiveram decréscimos na média de rendimento: trabalhadores por conta própria (-7,2%) e empregadores (-2,1%), assim como ocupados nas atividades de alojamento e alimentação (-11,4%), "outros serviços" (-6,1%) e construção (-5,1%), de 2014 a 2017.¹⁵

Segundo dados da PNAD contínua de 2017, as pessoas que faziam parte do 1% da população brasileira com os maiores rendimentos recebiam, em média, R\$ 27.213, em

2017. Esse valor é 36,1 vezes maior que o rendimento médio dos 50% da população com os menores rendimentos (R\$ 754). Na região Nordeste essa razão foi de 44,9 e, na região Sul, de 25 vezes. Os 10% da população com os menores rendimentos detinham 0,7% da massa de rendimento, enquanto os 10% com os maiores rendimentos ficavam com 43,3% dessa massa, ou mais de 2/5 dos rendimentos domiciliares per capita. Essa desigualdade parece contribuir para que a média do rendimento real dos ocupados se mantenha relativamente estável, conforme os dados da Tabela 11.

Tabela 11 – Rendimento médio real das pessoas com 14 anos ou mais de idade, ocupadas com rendimento – Brasil e regiões metropolitanas 2012-2018 (primeiros trimestres)

Brasil e regiões metropolitanas	Períodos (trimestres) ¹						
	1º trimestre 2012	1º trimestre 2013	1º trimestre 2014	1º trimestre 2015	1º trimestre 2016	1º trimestre 2017	1º trimestre 2018
Brasil	1.996	2.045	2.125	2.126	2.063	2.110	2.104
Distrito Federal	4.106	4.010	3.817	3.962	3.833	3.659	3.946
Belém	1.684	1.703	1.849	1.625	1.616	1.726	1.960
Fortaleza	1.697	1.784	1.828	1.725	1.741	1.728	1.814
Recife	2.091	2.327	2.716	2.425	2.107	2.047	2.065
Salvador	2.053	1.949	2.050	2.089	2.067	1.989	2.252
Belo Horizonte	2.335	2.301	2.413	2.308	2.321	2.205	2.342
Rio de Janeiro	2.298	2.327	2.487	2.423	2.580	2.503	2.476
São Paulo	2.775	2.876	3.119	3.288	3.250	3.400	3.239
Curitiba	2.708	2.618	2.748	2.828	2.650	2.753	2.728
Porto Alegre	2.584	2.645	2.764	2.595	2.457	2.628	2.698

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio contínua trimestral.

Nota: ¹ O rendimento efetivo se refere ao valor recebido no mês anterior ao da coleta e está deflacionado para o mês do último trimestre de coleta divulgado.

Afetando milhões de brasileiros nos grandes centros abordados, os problemas assinalados estão mais diretamente associados, como foi visto, à dinâmica e às políticas macroeconômicas nacionais. Contudo, não se pode desconhecer que eles vêm sendo agravados pelo caráter excludente e pelas transformações mais recentes das nossas cidades. Em que pese a consolidação progressiva de alguns dos espaços populares, com a conquista de certos equipamentos e serviços, persiste a concentração deles e das oportunidades em setores restritos do território urbano, paralelamente a uma "geografia" da pobreza e da vulnerabilidade social, agora mais complexa e heterogênea, conforme ressalta Rolnick (2015).

Nas áreas de tipo popular, a superposição de carências, a falta de perspectivas para os jovens, a expansão territorializada do tráfico de drogas (que se consolida em certas "comunidades") e a disseminação das armas de fogo têm contribuído para a degradação dos padrões de sociabilidade e para o crescimento da violência, associando a vulnerabilidade socioeconômica dos seus moradores a uma vulnerabilidade civil. O número de assassinatos nas grandes metrópoles brasileiras tem sido similar ou até superior ao de países em guerra, com o predomínio absoluto de jovens pobres, do sexo masculino, negros e moradores das periferias entre os mortos. Nas metrópoles analisadas, por exemplo, informações mais recentes sobre

esse fenômeno mostram que ocorreram 47 mil mortes por causa externas, o que representou 30,3% do total de óbitos no País, desse total, 17,6 mil era de jovens de 15 a 29 anos e, dentre eles, 12 mil negros.¹⁶

Além disso, vem ocorrendo uma expansão crescente da órbita do mercado na organização e na dinâmica das cidades, pensadas cada vez mais como espaços para valorização do capital e como uma “máquina de crescimento” (Logan e Molotch, 1987), paralelamente a uma adesão crescente dos seus dirigentes ao denominado “empreendedorismo urbano”. Analisado por autores como Harvey (2005) ou Vainer (2002), esse novo modelo de governança tem como foco a busca de uma competitividade urbana, entendida como a qualificação de cidade e a exploração de suas vantagens comparativas para disputar e atrair capitais que circulam no espaço sem fronteiras do mundo globalizado, com a oferta de diversas vantagens e subsídios aos negócios. Preocupações e intervenções de caráter social e redistributivo ficam em plano secundário, contribuindo para a ampliação das desigualdades e da vulnerabilidade ocupacional e social constatadas no presente texto.

Finalizando

Diante desse quadro, as disposições da EC 55 apontam para horizontes ainda mais sombrios. Como foi visto, essa emenda constitucional estabeleceu um novo regime fiscal segundo o qual o crescimento dos gastos da União nos próximos vinte anos não poderá ultrapassar a inflação do ano anterior, o que implica, em termos reais, um congelamento desses gastos

nos patamares de 2016 até o ano de 2036. Como tanto a população quanto as demandas sociais continuarão crescendo, os recursos públicos destinados à saúde, educação, moradia, segurança e assistência social, entre outros gastos, experimentarão uma redução em termos relativos, com impactos que começam a ser discutidos por estudos, como os do IPEA, antes mencionados.

Na área da saúde, por exemplo, não foi levado em conta que o gasto público com saúde é muito baixo no Brasil, inferior, inclusive, àquele de países latino-americanos, como o Chile e a Argentina; em que a população de idosos dobrará nos próximos vinte anos, acentuando a necessidade de serviços e de verbas para o seu atendimento, e que a perda de recursos poderá ficar entre 743 bilhões e um trilhão de reais ao longo da vigência da EC, afetando especialmente os grupos, estados e municípios mais pobres, que dependem mais intensamente das transferências federais para o financiamento da saúde.¹⁷ No que tange à assistência social, com o novo regime, ocorreriam perdas no primeiro ano, e elas aumentariam sucessivamente, chegando a 54% e atingindo 868 milhões na vigência do novo regime. Com menos da metade dos recursos disponíveis para fazer frente aos serviços e benefícios atuais, haveria uma tendência à sua deterioração em termos quantitativos e qualitativos, comprometendo avanços antes obtidos e afetando ainda mais negativamente as condições de vida da população.

Expressando uma radicalização das orientações neoliberais e um projeto de longo prazo de desmonte do incipiente Estado de Bem-Estar no Brasil, a implementação dessa Emenda Constitucional ocorre

concomitantemente com mudanças no âmbito e dos padrões de convivência das famílias, vizinhanças e comunidades, enfraquecendo os mecanismos tradicionais de apoio e proteção social e ampliando ainda mais intensamente as

condições de vulnerabilidade até aqui analisadas. E, sem reversão desse quadro, tornam-se duvidosas a constituição de cidades mais justas e igualitárias, a preservação da coesão social e o próprio avanço da democracia no País.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-0714-9305>

Universidade Católica do Salvador, Programa de Políticas Sociais e Cidadania. Salvador, BA/Brasil.
Universidade Federal da Bahia, Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades. Salvador, BA/Brasil.
inaiammc@ufba.br

[II] <https://orcid.org/0000-0002-0536-2516>

Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Salvador, BA/Brasil.
claudia.monteiro.ufba@gmail.com

Notas

- (1) A precarização implica não apenas o emprego incerto e a pobreza do trabalhador, mas, também, a falta de uma identidade segura baseada no trabalho. Standing (2014) define como “precarizado” as pessoas desprovidas das formas de garantias perseguidas pelos socialdemocratas, partidos trabalhistas e sindicatos após a Segunda Guerra Mundial como agenda de “cidadania industrial” para a classe trabalhadora ou para o proletariado industrial, tais como emprego e renda, estabilidade e mobilidade “ascendente”, segurança no trabalho, possibilidades de adquirir habilidades e conhecimentos (educação e qualificação), segurança de renda e representação.
- (2) A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) anual foi realizada pelo IBGE desde 1967 até 2015, com o objetivo de acompanhar a realidade social, econômica e demográfica do País em períodos intercensitários. Em seu lugar, foi concebido o Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares (SIPD), que viria a substituir a PNAD anual e a Pesquisa Mensal de Emprego (PME). A “nova” PNAD contínua passou a ser realizada, em paralelo à PNAD, a partir de 2012, com mudanças metodológicas, temáticas e de abrangência geográfica (IBGE, 2015). Neste artigo serão analisados dados da PNAD anual de 2004, 2011 e 2015, e também dados da PNAD contínua trimestral até 2018. A sobreposição de comparações entre as duas pesquisas nos serve para verificar a coerência da análise, mesmo com a mudança metodológica.

- (3) Entre essas últimas iniciativas estão a Política Nacional de Economia Solidária e o Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar – Pronaf.
- (4) Conforme estudo do Dieese, citado por Montalli e Lessa (2016), entre abril de 2003 a janeiro de 2010, o salário mínimo teve um aumento real de 53,7%, beneficiando cerca de 46,1 milhões de pessoas que tinham rendimentos referenciados a esse salário.
- (5) Com isso, as camadas médias tiveram expectativas frustradas, com uma redução do valor dos seus diplomas e escassas oportunidades de uma inserção profissional mais qualificada. Com o crescimento da participação, tanto dos mais pobres como dos mais ricos, caiu a participação desses segmentos na renda total do País, alimentando uma insatisfação que terminou desaguando na crise política e contribuindo para o seu agravamento.
- (6) Dados da Secretaria do Tesouro Nacional, incluindo as renúncias fiscais. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>. Acesso em: 8 jul 2018.
- (7) De acordo com a OCDE. Dados disponíveis em: <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/gasto-publico-social-ocde.htm>. Acesso em: 8 jul 2018.
- (8) Dados da PNAD Anual do IBGE.
- (9) O Brasil não tem uma linha oficial de pobreza; há diversas linhas que atendem a vários objetivos. Chega-se a 4,2% da população, segundo o recorte de pobreza extrema do Bolsa Família (85 reais mensais), 6,5% no recorte de pobreza extrema global do Banco Mundial (1,90 dólar, por dia, ou 6,30 reais, o que equivale a 134 reais mensais) e 12,1% com um quarto de salário mínimo familiar per capita. Recortes de pobreza mais altos incluem a população com até meio salário mínimo familiar per capita (29,9%), e a linha do Banco Mundial que leva em conta o nível de desenvolvimento brasileiro (e da América Latina) é de 5,5 dólares por dia.
- (10) Conjunto de investigações sobre corrupção e lavagem de dinheiro iniciado em 2014 pela Polícia Federal brasileira, envolvendo políticos, empresários e gestores públicos.
- (11) Sobre a dinâmica da urbanização e da metropolização do Brasil, ver Ribeiro (2017a). No capítulo em que discute essa dinâmica o autor assinala que em 2010 existiam 35 regiões metropolitanas (RMS) e 3 regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDES) oficiais no Brasil. Institucionalizadas sem critérios claros, objetivos e consistentes, porém, a grande maioria delas não teria efetivamente, um caráter metropolitano, considerando a dimensão da sua população e a limitada expressão das suas funções. A partir de critérios como tamanho e concentração populacional e econômica, centralidade, inserção na economia, poder de direção e gestão pública, o referido autor identifica a existência de apenas 15 espaços com esse caráter no país: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Distrito Federal, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Campinas, Manaus, Goiânia, Belém e Florianópolis. O texto acima indicado também apresenta considerações relevantes sobre as transformações desses espaços na fase contemporânea.
- (12) Calculados com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Disponível em: www.ipeadata.gov.br. Acesso em: 5 jul 2018.

- (13) Conforme ressaltado anteriormente, as comparações com os indicadores da PNAD contínua devem ser feitas levando-se em consideração algumas mudanças metodológicas. De forma simplificada, a PNAD contínua passou a considerar as pessoas em idade para trabalhar aquelas com 14 anos ou mais (na PNAD anual eram consideradas as pessoas com 10 anos ou mais de idade); o trabalho na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso deixou de ser considerado ocupação.
- (14) O IBGE denomina de “força de trabalho potencial” as pessoas de 14 anos ou mais de idade que:
- a) realizaram busca efetiva por trabalho, mas não se encontravam disponíveis para trabalhar na semana de referência;
 - b) pessoas que não realizaram busca efetiva por trabalho, mas gostariam de ter um trabalho e estavam disponíveis para trabalhar na semana de referência. Ou seja, querem trabalhar, mas deixaram de procurar trabalho por não conseguirem ocupação adequada, não ter experiência ou qualificação, ser considerado muito jovem ou idoso ou não haver trabalho no lugar onde mora. Para ser estatisticamente desalentado, é preciso estar disponível e disposto a assumir uma vaga assim que ela surgir.
- (15) Dados apresentados pela IBGE na Retrospectiva 2012-2017 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios contínua – PNAD contínua, divulgada em 31 de janeiro de 2018. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=downloads>. Acesso em: 10 jul 2018.
- (16) Dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM, do Ministério da Saúde. Disponível em <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sim/cnv/ext10br.def>. Acesso em 10 jul 2018. O grupo de Causas externas (CID 10) inclui: acidentes de transporte, agressões, eventos cuja intenção é indeterminada, intervenções legais e operações de guerra, complicações de assistência médica e cirúrgica, sequelas de causas externas e fatores suplementares relacionados a outras causas.
- (17) Mais cedo do que se poderia esperar, os efeitos adversos do referido regime se fizeram sentir, pois, para atender às reivindicações do movimento de caminhoneiros pela redução do preço do óleo diesel, o governo federal cortou verbas dos programas sociais que envolveram, entre outros recursos, 135 milhões destinados ao Sistema Único de Saúde. E, como adverte Carvalho (2018, p. 159), “se o PIB brasileiro crescer nos próximos vinte anos no ritmo dos anos 1980 e 1990, a EC do teto de gastos, se mantida, nos levará de um percentual de gastos públicos em relação ao PIB da ordem de 40% para 25%, patamar semelhante ao verificado em Burkina Faso ou no Afeganistão, e, se crescermos às taxas mais altas que vigoraram nos anos 2000, o percentual será ainda menor, de ordem de 12%, o que nos aproximará de países como o Camboja e Camarões”.

Referências

- BORGES, A. M. de C. (2016). Os novos horizontes de exploração do trabalho, da precariedade e da desproteção. *Caderno do CEAS*, n. 239, pp. 713-741.
- CARDOSO, A. N. (2004). *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo, Boitempo.
- CARDOSO Jr., J. C. (2011). Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Texto para Discussão n. 1584, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), março.
- CARVALHO, I. M. M. de (2006). Globalização, metrópoles e crise social no Brasil. *Revista EURE*. Santiago do Chile, v. XXXII, n. 95, pp. 5-20.
- CARVALHO, L. (2018). *Valsa brasileira: do boom ao caos da economia*. São Paulo, Todavia.
- CASTEL, R. (2012). *El ascenso de las incertumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- CHADE, J. (2018). Por reforma trabalhista, OIT coloca Brasil em 'lista suja' de violações. *Portal Estadão, Economia & Mercado*, 28 de maio. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,por-reforma-trabalhista-oit-coloca-brasil-em-lista-suja-de-violacoes,70002327317>>. Acesso em: 29 maio 2018.
- DEDECCA, C. S. (2015). A redução da desigualdade e seus desafios. Texto para discussão, n. 2031. Brasília e Rio de Janeiro, Ipea.
- FARIA, V. E. (1976). O sistema urbano brasileiro: um resumo das características e tendências recentes. *Estudos CEBRAP*, n. 18. São Paulo.
- HARVEY, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- IPEA (2016a). *Os impactos do novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil*. Brasília, Nota Técnica, n. 28.
- _____. (2016b). *O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil*. Brasília, Nota Técnica, n. 27.
- IVO, A. B. L. (2008). *Viver por um fio: pobreza e política social*. São Paulo, Annablume/ Salvador, CRH-UFBA.
- KERTENETZKY, C. L. (2012). *O Estado de Bem-Estar Social na idade da razão: a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro, Elsevier.
- KOWARICK, L. (1979). *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____. (2008). *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo, Editora 34.
- LOGAN, J. e MOLOTCH, H. (1987). *Urban Fortunes: the political economy of place*. Califórnia, University of California Press.
- MENEZES, F. e JANUZZI, P. (2018). Com o aumento da extrema pobreza, Brasil retrocede dez anos em dois. *Teoria e Debate*. Edição 170. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2018/03/07/com-o-aumento-da-extrema-pobreza-brasil-retrocede-dez-anos-em-dois/>. Acesso em: 4 jul 2018.
- MONTALLI, L. e LESSA, L. H. (2016). Pobreza e mobilidade de renda nas regiões metropolitanas brasileiras. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 18, n. 16, pp. 503-533.

- MOURA, R.; DELGADO, P.; DESCHAMPS, M. e CARDOSO, N. A. (2004). "A realidade das áreas metropolitanas e seus desafios na federação brasileira: diagnóstico socioeconômico e da estrutura de gestão. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DESAFIOS DAS REGIÕES METROPOLITANAS EM PAÍSES FEDERADOS. Brasília.
- POCHMANN, M. (2001). *O emprego na globalização. A nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo, Boitempo.
- POCHMANN, M. et al. (2004). *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo, Cortez.
- POLANYI, K. (2000). *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro, Elsevier.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (2017a). *A metrópole em questão: desafios da transição urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital e Observatório das Metrôpoles.
- _____. (2017b). *As metrópoles e o direito à cidade na inflexão neoliberal na ordem urbana brasileira*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles/INCT.
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.
- SINGER, A. (2018). *O lulismo em crise: um quebra-cabeças do período Dilma – 2011-2016*. São Paulo, Companhia das Letras.
- SINGER, A. e LOUREIRO, I. (2017). *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* São Paulo, Boitempo Editorial.
- STANDING, G. (2014). *O precariado: a nova classe perigosa*. Belo Horizonte, Autêntica.
- VAINER, C. (2002). "Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano". In: ARANTES, O.; VAINER, C. e MARICATO, E. (orgs.). *A cidade do pensamento único*. Petrópolis, Vozes.
- VELTZ, P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'el archipel*. Paris, Press Universitaire de France.
- VILLAÇA, F. (1998). *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel e Fapesp.

Texto recebido em 22/jul/2018

Texto aprovado em 12/set/2018

Reflexiones en torno a las metástasis de las desigualdades en las estructuras educativas latinoamericanas

Reflections on the metastasis of inequalities in Latin American educational structures

Ruben Kaztman [I]

Resumen

En las grandes ciudades de América Latina los avances de la mercantilización en el acceso a servicios básicos y en las operaciones inmobiliarias que distribuyen la población en distintas zonas de residencia producen grietas profundas en el tejido social. Pese a la gravedad del impacto de estos fenómenos en el tono de la convivencia urbana, hay un déficit de reflexiones al rededor a los mecanismos que conectan las desigualdades económicas con las segmentaciones y segregaciones en los servicios y en los lugares de residencia. El presente ensayo aporta a la reducción de esas carencias discutiendo los mecanismos macro y micro sociales que intervienen en la relación entre desigualdades económicas y desigualdades educativas. Como conclusión sugiere algunas prioridades para una agenda académica regional orientada a mejorar nuestro conocimiento de esas relaciones.

Palabras clave: desigualdades económicas; mercantilización; segmentación educativa; metástasis.

Abstract

A trend of increasing commodification in the access to basic services and real estate operations that distribute the population over different residence areas have been eroding the urban social tissue in the majority of the large Latin American cities. In spite of the seriousness of the damage that commodification causes to the tone of urban coexistence, there is a clear deficit with regard to reflections on mechanisms that connect economic inequalities with segmentation and segregation processes in services and places of residence. By discussing the macro- and micro-social mechanisms that intervene in the relation between economic and educational inequalities, the present essay contributes to reduce this deficit. To conclude, the paper suggests some priorities for a regional academic agenda that aims to improve our knowledge of that relation.

Keywords: *economic inequalities; commodification; educational segmentation; metastasis.*



Introducción

Hace ya una década publicamos con algunos colegas el informe *Las metas del milenio y sus enemigos: la metástasis de la desigualdad y la impotencia estatal en América Latina* (Filgueira, Errandonea y Kaztman, 2008). Inspirados en unos pocos aunque abigarrados párrafos de un libro de Albert O. Hirschman (1977), en dicho informe advertíamos que en los países de la región era cada vez más notorio el desvanecimiento progresivo de la calidad atribuida a los bienes públicos, proceso que favorecía, en las elites y en los sectores medios, una percepción de las alternativas privadas como plausibles y muchas veces como única opción. También señalábamos que la estratificación entre servicios públicos y privados – así como las dificultades para desarmar los mecanismos que, de manera lenta, inexorable y poco visible van ensanchando brechas y reforzando bloqueos a la movilidad social – abonaban dinámicas perversas de reproducción ampliada de las desigualdades económicas.

El presente artículo profundiza el examen de algunos de los mecanismos entonces aludidos. Me refiero a los mecanismos que motorizan la penetración de las desigualdades económicas en aquellas estructuras sociales que producen y distribuyen activos en capital humano y en capital social cruciales para el acceso al bienestar. Los requerimientos editoriales en cuanto a la extensión del documento, y mi convencimiento de la creciente centralidad de la educación en la conformación de los sistemas de estratificación, confluyeron en este caso para limitar el

contenido del artículo a los posibles impactos de las desigualdades de ingreso y riqueza en las estructuras educativas urbanas.

Sobre el uso de una analogía biológica

En el título de este documento utilicé el término “metástasis”. En las ciencias biológicas, la “metástasis” alude a los procesos que, a través del sistema sanguíneo o linfático, trasladan células desde un tumor cancerígeno primario a otros órganos o tejidos del cuerpo donde forman nuevos tumores.

¿Por qué utilicé esta particular analogía biológica en el título del documento? Las analogías son recursos discursivos que facilitan la transmisión de procesos complejos. Para que cumplan esa función se requieren al menos tres condiciones: afinidad, familiaridad y potencial heurístico. Esto es, las situaciones a las que se refieren deben desplegarse con una lógica similar a la del proceso que examinamos; deben resultar lo suficientemente familiares a nuestra audiencia como para que su comprensión no requiera mayores explicaciones y deben sugerir preguntas útiles para iluminar nuevos senderos en nuestra exploración analítica.

A mi entender, la noción de “metástasis” cumple esas condiciones. En particular, sugiere caminos fértiles para explorar la malignidad de la relación entre las desigualdades económicas y la estructura social. Tres interrogantes ayudan a entrever la fertilidad de la aplicación de la idea de metástasis a las consecuencias de las desigualdades económicas en el cuerpo social: 1) ¿cuál es el nivel de las desigualdades de ingreso o de riqueza a partir del cual se producen cambios

importantes en la frecuencia con que dichas desigualdades desbordan las fronteras del mercado hacia otros ámbitos de la sociedad?; 2) ¿cuál es el umbral de penetración de las desigualdades económicas en las estructuras sociales que opera como punto de inflexión en cuanto a la malignidad de sus consecuencias?; 3) ¿cuáles son los anticuerpos comunitarios o políticos que ayudan a neutralizar o a amortiguar la virulencia de los desbordes de las desigualdades económicas?

En resumen, asumo la idea de "metástasis" como una guía útil para la exploración de aspectos poco visibles de los mecanismos que intervienen en el traslado de desigualdades económicas a desigualdades sociales, y que, como tal, ilumina aspectos de esa dinámica que permanecen usualmente en las sombras.

Contenido del documento

El documento se ordena del modo siguiente. En primer lugar comento aspectos de las matrices socioculturales de los países de la región (o de zonas dentro de los países) que ayudan a interpretar diferencias en la intensidad con que se produce la diseminación de las desigualdades en las estructuras educativas. Segundo, presento una síntesis de las tendencias recientes de las desigualdades económicas en América Latina. Tercero, discuto posibles consecuencias sociales negativas, tanto de los niveles de desigualdades económicas como de sus grados de diseminación en ámbitos distintos de aquel donde se generaron. Cuarto, analizo aspectos del avance de las desigualdades económicas

sobre las estructuras de oportunidades educativas. Concluyo sugiriendo algunas prioridades para una agenda académica regional orientada al conocimiento de la naturaleza y de las consecuencias sociales de las desigualdades económicas.

Sobre la naturaleza de las matrices socioculturales nacionales. Impactos micro y macro sociales

Las desigualdades de ingreso siempre inciden en el diseño de las estructuras de oportunidades de acceso al bienestar (educación, salud, vivienda, seguridad, esparcimiento, etc.). La índole más o menos patógena de esa incidencia depende de la robustez de los anticuerpos socio-políticos que se activan en cada sociedad para neutralizar o amortiguar las fuerzas que alimentan la reproducción ampliada de las desigualdades.

Al respecto, cabe reconocer que si bien toda sociedad dispone de dispositivos inmunológicos que se activan para proteger el orden social, lo que se protege puede variar cuando se trata de sistemas con fuerte énfasis en las jerarquías o cuando se trata de sistemas con fuerte énfasis en la igualdad. En el primer caso, los dispositivos se activan preferentemente ante amenazas a la legitimidad de las pretensiones de superioridad social de los de arriba. En el segundo, ante amenazas a la legitimidad del ejercicio universal de los derechos ciudadanos, las que se enfrentan, entre otros medios, con invocaciones a la igualdad en el trato con

independencia de la posición de las personas en la jerarquía social, así como con resultados empíricos acerca de una asociación positiva entre la salud del tejido social y la equidad en la distribución de los frutos del crecimiento económico.

La observación atenta a situaciones micro o macro sociales permite descubrir la prevalencia de uno u otro tipo de matriz sociocultural en diversas facetas del funcionamiento de las sociedades. A nivel micro social podemos encontrar señales de asimetrías en el trato cotidiano entre miembros de clases diferentes que se manifiestan, entre otras formas, en la apropiación privada de espacios públicos, en una alta tolerancia a las desigualdades, en la sumisión o servilismo de "los de abajo" ante la prepotencia de "los de arriba", en la convicción que muestran "los de arriba" acerca de la legitimidad de sus pretensiones de superioridad social, y en una persistente resistencia a examinar la genética elitista. Los interesados en los detalles de esas actitudes y comportamientos en distintos países de la región disfrutarán del extenso intercambio sobre el significado cultural de "microescenas" que protagonizaron Guillermo O'Donnell, Roberto Damatta y J. Samuel Valenzuela (1989).

A nivel macro los correlatos de la jerarquía social se manifiestan principalmente en la profundidad con que los valores que legitiman las pretensiones de superioridad de "los de arriba" penetran la estructura y el funcionamiento de las instituciones más importantes de cada país y, en particular, de las administraciones de justicia.

La calidad del vínculo entre las clases sociales es una de las áreas en la que la influencia de las matrices socioculturales jerárquicas sobre la vida ciudadana se manifiesta con mayor claridad e intensidad. Dicha influencia se puede inferir de las diferencias en cuanto al grado en que se naturalizan desigualdades, tanto en el trato cotidiano entre miembros de distintas clases, como en la relación de cada clase con las instituciones y los bienes públicos. En última instancia, el grado de naturalización de las desigualdades, y la consecuente ausencia o debilidad de los cuestionamientos a la jerarquía social, reafirma y legitima los valores en que se sustenta dicha jerarquía.¹

Cuando se observan estas realidades se debe tener en cuenta que los procesos de modernización van modificando los criterios utilizados como sustento de la legitimidad de las jerarquías sociales. Así, criterios de adscripción tales como características de la familia de origen, el género, o el color de la piel, van siendo reemplazados por criterios que aluden a logros individuales y, en particular, al tipo de logros en los que se manifiestan las diferencias en niveles de ingreso o riquezas. Por esta vía, las posturas meritocráticas aportan a la legitimidad de los procesos de segmentación y segregación que desencadena la mercantilización en el acceso a fuentes importantes de capital humano y de capital social, como son, entre otras, los servicios de educación, de salud y los entornos comunitarios de los lugares de residencia.

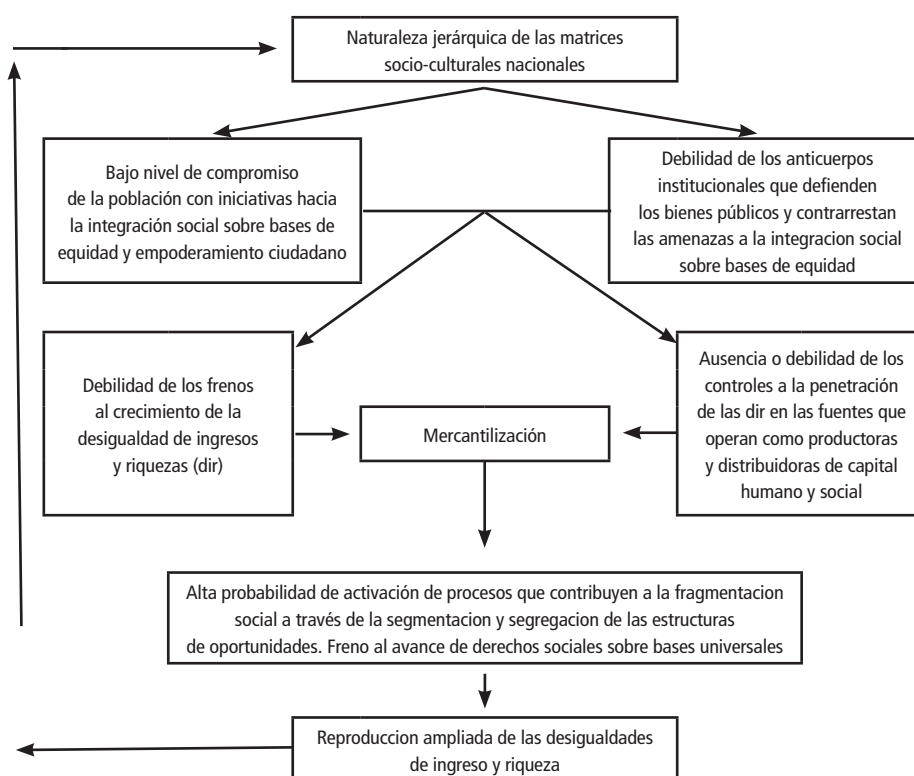
El reconocer que el contenido de las matrices socioculturales nacionales puede

actuar a favor o en contra de la diseminación de las desigualdades económicas en la estructura social debería estimular a los estudiosos del tema a comenzar sus trabajos con una consideración detallada del carácter más jerárquico o más

igualitario de la matriz sociocultural dominante en el contexto que analizan.

La Figura 1 resume el eslabonamiento causal entre las principales variables consideradas.

Figura 1 – Esquema de análisis de los factores que favorecen la metástasis de las desigualdades económicas en la estructura social



Tendencias recientes de las desigualdades económicas en América Latina

Reputados organismos internacionales coinciden en señalar que la región muestra un descenso de los indicadores más conocidos de la desigualdad de ingresos. El mayor descenso se habría producido durante el *commodity boom*, en un contexto global que favoreció, entre el 2004 y el 2013, una notable elevación de los precios de los productos básicos. En ese periodo la región creció a una tasa promedio anual del 4%, muy superior a la registrada entre 1970 y 2004, cuando las tasas promedio anuales no superaron el 1% (Cepal, 2018).

Los datos de distribución del ingreso para períodos más acotados corroboran esa realidad. Por ejemplo, entre 2008 y 2012 fueron 14 de 15 países estudiados los que mostraron una reducción del índice Gini. Y aun entre el 2012 y el 2015 fueron 11 de 15 países los que mantuvieron esa tendencia. Otras medidas, como las que surgen de los datos que comparan los ingresos medios del primer quintil de los hogares con los del quinto quintil, arrojan resultados similares.

Cuando se analiza la distribución funcional del ingreso – esto es, cuando se asignan las rentas a los factores que intervienen en los procesos de producción, como el capital y el trabajo –, el panorama se modifica de manera significativa. La desagregación de las cifras de la evolución de la distribución funcional del ingreso muestra que, entre el 2002 y el 2014, el crecimiento de la masa salarial en el PIB sólo se materializó en 5 de 13 países (Cepal, op. cit.).

La discrepancia entre las medidas mencionadas lleva a cuestionar cuánto de la mejoría en la distribución del ingreso de los hogares podría atribuirse a mejoras en los salarios, cuánto a cambios en las tasas de participación o en los índices de multiempleo en los hogares de menores recursos, y cuánto a factores institucionales como el establecimiento de transferencias monetarias no contributivas a hogares con niños o adultos mayores, o a progresos en convenios laborales alrededor del salario mínimo o de la negociación colectiva.

La constatación de un alza significativa en los porcentajes del gasto social sobre el PIB, cifras que entre 2000 y 2015 pasaron, para toda la región, del 11% al 14.5%, abona la sospecha que los cambios en los programas sociales que tienen que ver con la cobertura y monto de las jubilaciones así como con la creación de nuevos tipos de subsidios o transferencias condicionadas a las familias de bajos ingresos, pueden haber hecho un aporte importante al mejoramiento de la distribución del ingreso de los hogares.

Otra fuente para observar la evolución de las desigualdades en la región son los datos sobre la concentración de la riqueza y la distribución de activos. Aunque la información es escasa, todo parece indicar a que las desigualdades de ingreso son substancialmente menores a las desigualdades de riqueza. Estas últimas son más profundas y más estables que las de los ingresos, y, como se sabe, mucho más difíciles de investigar y de modificar.

El Global World Report (2016) revela, por ejemplo, que el 1% de la población mundial concentra la mitad de los activos físicos y financieros del planeta. El World Inequality

Report (2018) muestra que si bien en Estados Unidos el 1% superior en la distribución del ingreso se queda con el 20% del ingreso nacional, también se apropia del 42% de la riqueza producida en el país. En América Latina, México aparece con una formidable concentración de esos activos, lo que se refleja en un coeficiente Gini de 0.79 (Castillo Negrete, 2017).

Para concluir este punto cabe mencionar que los datos comparativos sobre desigualdades que se encuentran publicados corresponden al nivel nacional. Cuando se trata de interpretar las diferencias en las distribuciones de ingreso entre distintas áreas de un país, parece prudente tomar en cuenta las peculiaridades de la composición sectorial del empleo en las grandes ciudades. Nótese al respecto que los sectores de producción de bienes y servicios que presentan una relativamente mejor distribución funcional de los ingresos, como es el caso de los servicios sociales y los organismos estatales, y, en menor medida, de la construcción y la industria, se localizan en los centros urbanos. Pero que es también en las ciudades de gran porte donde se localizan servicios que, como los financieros, los de seguros y los inmobiliarios, exhiben la peor distribución funcional del ingreso.

Efectos directos e indirectos de las desigualdades de ingreso y riqueza sobre la salud del tejido social

La literatura sobre las consecuencias de las desigualdades económicas para la salud del

tejido social distingue dos áreas de debate. Una tiene que ver con los efectos directos, la otra con los efectos indirectos, de las desigualdades económicas sobre el tono de la convivencia social.

Efectos directos

Las evaluaciones del carácter más o menos virtuoso o más o menos maligno de los efectos directos de las desigualdades de ingreso y de riqueza sobre la calidad de las relaciones entre desiguales se mueven entre dos posiciones extremas.

Uno de los polos destaca las virtudes de la desigualdad económica desde una perspectiva que la concibe como uno de los motores más potentes del progreso social. La justificación de esa mirada subraya la robustez de los beneficios sociales en sociedades cuyas culturas valoran la recompensa económica al talento y al compromiso laboral. También destacan el aporte que hacen al bienestar general personas cuyos éxitos económicos los convierten en modelos de rol, en fuentes de inspiración y estímulo para emprendimientos que abren oportunidades de trabajo, y en ejemplos de vida que nutren un imaginario colectivo en el que esfuerzos y logros están sólidamente asociados. Desde esa óptica, Mirowski (2013), uno de los ideólogos importantes del neoliberalismo, afirma que "los ricos no son parásitos, sino una bendición para la sociedad. Se debe estimular a la gente para que los envidie y trate de emularlos".

La visión dominante en el extremo opuesto acentúa el carácter maligno de los efectos de las desigualdades de ingreso y riquezas, tanto sobre la economía como sobre el tejido social.

Cepal (2018) brinda una multiplicidad de argumentos y evidencias sobre el impacto negativo de las desigualdades para el funcionamiento de la misma economía. Su postura puede resumirse en la afirmación que

las políticas en favor de la igualdad no sólo producen efectos positivos en términos de bienestar social, sino que también contribuyen a generar un sistema económico más favorable para el aprendizaje, la innovación y el aumento de la productividad. (p. 8)

La posición que subraya los efectos negativos de las desigualdades económicas sobre el tejido social también se fundamenta en evidencia sobre la estrecha asociación entre altos niveles de desigualdad económica y un entramado de contenidos mentales entre los que priman la desconfianza interpersonal e institucional, la ausencia o debilidad de sentimientos de empatía hacia personas o grupos en posiciones distintas en la escala de ingresos y riquezas, y las identidades colectivas frágiles, sin respaldo en el tipo de experiencias cotidianas que abonan y fortalecen imágenes de problemas y destinos comunes.

Entre uno y otro polo se ubican los que coinciden en que una evaluación ponderada del significado social de distintos niveles de desigualdades económicas requiere, para cada país, un balance pormenorizado entre los costos y los beneficios sociales que se desprenden del mantenimiento o de la acentuación de tales desigualdades.

Los que comparten esta perspectiva reconocen que, para evaluar los resultados de dicho balance, resulta conveniente focalizar la atención sobre dos factores claves. Uno de ellos es el nivel de las desigualdades

de ingresos y riquezas. El otro es el grado de encapsulamiento de las desigualdades económicas.

Con respecto al primer factor, se señala que, a partir de ciertos niveles, las desigualdades afectan de manera negativa la probabilidad, tanto de empatía y confianza entre “los de arriba” y “los de abajo”, como de un reconocimiento compartido de problemas y destinos comunes. También se señala un angostamiento de la posibilidad que “los que tienen menos” adopten a “los que tienen más” como “modelos de rol”, esto es, como ejemplos eficaces de lo que se debe hacer cuando se quieren mejorar las condiciones de vida.

Desde este punto de vista, un objetivo analítico prioritario es identificar el punto de inflexión en la curva de distribución de los ingresos a partir del cual los costos sociales comienzan a elevarse significativamente por encima de los beneficios sociales.

En cuanto al segundo factor a tener en cuenta, lo que llamo el “grado de encapsulamiento”, parece razonable afirmar que cuando las comunidades y los Estados no logran poner en marcha mecanismos eficaces para contrarrestar los poderosos impulsos a la penetración de las desigualdades económicas en otros ámbitos de la acción social, el resultado más probable será un fortalecimiento de las desigualdades y de sus efectos malignos sobre la salud del tejido social.

Efectos indirectos

El escenario de la materialización de los efectos indirectos de las disparidades de ingreso y riqueza sobre el tejido social comienza

a desplegarse cuando el desborde de las desigualdades económicas de las fronteras de su ámbito de origen multiplica las señales de su impacto en el funcionamiento de otros ámbitos de la acción humana. El mecanismo central que motoriza esos desbordes es la mercantilización del acceso a los servicios y de la apropiación del suelo urbano. Los impactos más significativos se traducen en segmentaciones y segregaciones en las estructuras de oportunidades, tales como la educación, la salud y los barrios en los que reside la población urbana, que producen y distribuyen activos en capital humano y en capital social decisivos para el mejoramiento de las condiciones de vida.²

Señales de fracturas en los tejidos sociales urbanos. La segmentación educativa

Paso ahora a comentar el cuarto punto del temario referido a efectos de las desigualdades económicas sobre las estructuras educativas.

Aclaraciones sobre el término "segmentación"

En el mercado de las palabras (Bourdieu, 2008), el término "segmentación" ha mostrado una demanda creciente. Como suele ocurrir con los términos polisémicos más difundidos, también con la "segmentación" se establece una pugna por imponerle significados que definan uno u otro camino en su eventual conversión de noción en concepto, esto es, en un fenómeno con causas y consecuencias únicas que, en virtud de ese

carácter, se transforma en una pieza valiosa para la construcción de teoría.

Como un aporte al debate por los significados distingo el término segmentación de otros cercanos: diferenciación, segregación y fragmentación. Para ello utilizo tres criterios: el nivel de desigualdad, el nivel de interacción entre desiguales y la existencia o no de voluntad de los actores involucrados en mantener la exclusividad en el acceso a ciertos espacios de interacción.

El término *diferenciación* alude a desigualdades que pueden afectar cualquier dimensión de los activos que controlan y movilizan personas u hogares (como el capital financiero, el capital humano o el capital social).

Cuando hablamos de *segmentación*, en cambio, agregamos a lo anterior bajos niveles de interacción entre las categorías sociales desiguales. La evaluación de la intensidad de la interacción se hace en cada uno de los ámbitos específicos (como escuelas, lugares de trabajo, hospitales, barrios, etc.) que operan como fuentes para la provisión y distribución de los activos.

A su vez, la *segregación* agrega a la segmentación la voluntad de un colectivo social de mantener barreras que garanticen la exclusividad del acceso a una fuente de activos para categorías sociales específicas. Desde esta perspectiva, la carga de la prueba en la caracterización de la "segregación" estaría colocada en evidencias sobre comportamientos de los actores que revelan la voluntad de mantener cerrado el acceso a una fuente específica de producción y reproducción de activos sociales.

Es frecuente encontrar en la literatura académica la noción de fragmentación

concebida como resultante de situaciones extremas de segmentación o segregación social. Propongo reservar dicho término para aludir a procesos que se caracterizan por altos niveles de igualdad en la composición social de las partes segmentadas o segregadas en distintos ámbitos de la acción social y que dan como resultado una reducción drástica tanto de las chances de interacción entre personas de distinto origen socioeconómico en esos ámbitos (trabajo, educación, salud, transporte, esparcimiento, lugar de residencia, etc.) como de las probabilidades de construcción de identidades colectivas en base a la exposición a problemas comunes y/o de construcción de imágenes de destinos comunes.

En síntesis: la carga de la prueba en los procesos de diferenciación descansa en evidencias acerca del nivel de las desigualdades propias de cada ámbito de acción; en los de segmentación en la fortaleza de la asociación entre esas desigualdades y posiciones socioeconómicas de las personas, así como en las diferencias en la frecuencia e intensidad de las interacciones dentro y entre las categorías segmentadas; en los de segregación, en la identificación de señales precisas de la voluntad de los actores de establecer barreras a la incorporación en ámbitos segmentados que se basan en rasgos adscriptos de distintas categorías sociales. Y en los procesos de fragmentación, en la tendencia a la igualdad en la composición social de los grupos que ocupan las posiciones altas o bajas en cada una de las estructuras de oportunidades que dan acceso al bienestar y al consecuente aislamiento entre las clases sociales.

Segmentación educativa en las ciudades

Al igual que en otras esferas de la vida urbana, los procesos de segmentación en la educación también aluden al crecimiento, tanto de la heterogeneidad en la composición social entre establecimientos, como de la homogeneidad en la composición social dentro de los establecimientos.

Las consecuencias de la segmentación educativa se traducen en diferencias en la cobertura y calidad de las prestaciones que brindan los centros de enseñanza, así como en la frecuencia y la intensidad de las oportunidades de interacción en cada establecimiento con otros distintos.³

Diferencias nacionales en cuanto al peso relativo de servicios educativos públicos y privados

La gran mayoría de los países de la región muestra una correlación muy alta entre el origen familiar de la población en edad de estudiar y sus logros educativos. La fortaleza de esa asociación lleva a concluir que, en abierta contradicción con el relato que los presenta como principales promotores de la equidad, los sistemas nacionales de educación están operando como una de las correas principales en la transmisión intergeneracional de las desigualdades.

La aceptación del carácter predominantemente inequitativo del desarrollo educativo en la región no impide reconocer

la existencia de importantes variaciones en el grado de mercantilización de la enseñanza entre los países de América Latina. Las diferencias se manifiestan en indicadores como el porcentaje de la matrícula privada en el total de la matrícula, en índices que comparan la calidad de los servicios públicos gratuitos vis a vis los privados pagos, o en datos sobre el nivel de homogeneidad en la composición social de los usuarios en uno u otro tipo de establecimientos.

Pero estudios comparados que aporten tanto a la producción de indicadores acerca del carácter más o menos equitativo del funcionamiento de las instituciones de enseñanza, como a la identificación de los factores que explican variaciones en niveles de segmentación y segregación educativa son todavía muy escasos en la región. A continuación menciono sólo algunas importantes excepciones

Una buena recopilación se encuentra en Pereyra (2008). En base a datos del 2003 para 12 países de la región, Pereyra muestra diferencias porcentuales tomando en cuenta la forma pública o privada de gestión de los establecimientos en lo que hace a la matrícula en primaria, secundaria y superior, a los ingresos de los hogares de los alumnos, a los niveles de rezago escolar, así como a la proporción tanto de padres con al menos secundaria completa como de estudiantes económicamente activos. Más recientemente, Tiramonti (2016) publicó un sugerente análisis que compara la evolución de las desigualdades educativas en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. En consonancia con la mirada pesimista antes mencionada, Tiramonti coincide con Martuccelli (2007) en afirmar que "contrariamente a la promesa

de igualdad de oportunidades que planteó la modernidad, la escuela vehiculiza un arbitrario cultural que en si mismo contiene un factor de discriminación para los sectores populares toda vez que exige soportes culturales externos a la escuela para poder avanzar exitosamente en la escolarización" (p. 164).

Grandes tendencias en la segmentación de los servicios educativos

Pese a las diferencias que surgen de los pocos trabajos comparativos cabe reconocer que, para las últimas cuatro décadas, los escasos datos disponibles muestran una evolución similar en los países de la región. Esto es, aumentó el peso relativo de los servicios privados, se ampliaron las diferencias en la calidad de los servicios a favor de los privados (lo que se evidencia, por ejemplo, en los resultados de diferentes pruebas de evaluación de aprendizajes), aumentó el nivel de homogeneidad en la composición social de los usuarios de esos servicios y, en algunos casos (como por ejemplo la universidad chilena desde 1973) se redujeron las áreas de acceso gratuito a las principales fuentes de formación de capital humano (aunque las últimas medidas del gobierno de Bachelet a nivel universitario contribuyeron a corregir esa tendencia).

Las regularidades mencionadas sugieren que, con independencia de la importancia que históricamente pueda haber alcanzado la educación pública en algunos países de la región, el carácter privado o público de la educación parece estar consolidándose

como una dimensión medular de las formas emergentes de estratificación social.

Determinantes macro y micro sociales de la deserción de la educación pública

A mi entender, el determinante principal de la fortaleza de los procesos de segmentación educativa en la región es la persistente tendencia a la devaluación relativa de la educación que brindan los centros públicos de enseñanza. Creo además que esa tendencia es un resultado directo de la incapacidad de los gobiernos para conciliar dos tipos de demandas sobre el funcionamiento de los sistemas educativos: las que tienen que ver con la calidad y las que tienen que ver con la cobertura. Entre otros objetivos, las demandas por calidad presionan por una articulación inteligente entre las innovaciones tecnológicas de la información y la comunicación y los contenidos y las prácticas de la enseñanza. Las demandas por cobertura, a su vez, presionan por la universalización de la enseñanza pre-escolar y primaria, la extensión de las jornadas escolares y la obligatoriedad de la enseñanza media.

Del examen de la evolución de las cifras nacionales de educación surge con nitidez que los esfuerzos nacionales para mantener sincronizados los ritmos de elevación de la calidad y de la cobertura en la educación pública han resultado ineficaces. Ante esa realidad, muchos de los padres que tienen los medios para hacerlo desertan de las escuelas y colegios públicos y matriculan a sus hijos en establecimientos privados pagos.

Una de las resultantes de este proceso puede ser interpretada como una especie de "fuga hacia el aislamiento social de los sectores medios y altos", tomando en cuenta que, a medida que estos sectores desertaban de la educación pública incrementaban la distancia social con los sectores populares. Es en esta tónica que los trabajos mencionados de Tiramonti y Martuccelli coinciden en afirmar que, al menos en los casos de Argentina y Brasil, a medida que los estratos más bajos de la población se incluyeron en la educación pública, los más altos se desplazaron al circuito privado (Tiramonti, 2016, p. 165). La emergencia en Argentina de circuitos diferenciados por la calidad de la oferta educativa que se correlacionaban directamente con la jerarquía de las clases sociales también fue señalada por Cecilia Braslavsky, ya en 1985.

Pese a coincidir con los autores mencionados en cuanto a las consecuencias socialmente perversas de la deserción de las clases medias de la educación pública, mi impresión es que cualquier diseño de política que pretenda modificar la actual orientación hacia la segmentación inherente a estos procesos requiere tomar en cuenta tanto algunas características de los contextos donde esto ocurre, como la variedad de incentivos que pueden estar incidiendo en la decisión que toman padres de sectores medios y altos de abandonar el sistema público de educación. Es por ello que me parece conveniente avanzar hacia un esquema de factores macro y micro sociales que ayude a interpretar el significado de las variaciones inter e intra nacionales que se observan, tanto en la intensidad de los niveles de segmentación, como en los ritmos con que se despliega ese proceso.

Determinantes macrosociales

Destaco tres. El primero es la naturaleza de las matrices socioculturales. Cuando se observan los países de la región desde el prisma de los contenidos de esas matrices se encuentran diferencias significativas en cuanto al tono, más jerárquico o más igualitario, que domina las relaciones entre las clases sociales. En lo que hace a la educación, parece razonable asumir que cuanto más jerárquico dicho tono, mayores serán las resistencias de las clases medias y altas a compartir con las clases populares los mismos ámbitos de enseñanza.

Un segundo factor macro es el nivel de desigualdad en la distribución de la riqueza. El conocimiento de las diferencias de recursos con que los padres de distintas clases enfrentan las alternativas que permiten elevar la calidad de la educación de sus hijos ayuda a comprender la dinámica de los procesos de segmentación educativa.

El tercer factor es el nivel de urbanización. El crecimiento de los centros urbanos favorece la confluencia de demandas y ofertas educativas diferenciadas. Por el lado de la demanda, el aumento del tamaño de las ciudades afecta tanto los recursos familiares disponibles para el acceso a alternativas de enseñanza privada, como las actitudes hacia ellas. Porque al mismo tiempo que la ampliación de los sectores medios eleva la probabilidad de formación de una masa crítica de hogares con capacidad de pago, los márgenes de elección de los padres se van ampliando a medida que se debilita el tipo de sanciones informales que, en comunidades pequeñas, pueden desalentar la deserción de

instituciones comunes. Por el lado de la oferta, los inversores privados se verán atraídos por el potencial aumento de la demanda por establecimientos educativos que ofrezcan servicios ajustados a las características de los nuevos requerimientos de aprendizaje.

Determinantes microsociales

Pasemos ahora a los posibles mecanismos microsociales que intervienen en la "salida" de los sectores medios y altos de la educación pública. A este nivel los trasiegos de estudiantes del sector público gratuito al privado pago son determinados por decisiones de aquellos padres que, contando con recursos para financiar la escolaridad, buscan establecimientos que garanticen una acumulación de capital humano, capital social y capital simbólico de los hijos, en un contexto que asegure su seguridad física así como la estabilidad y continuidad de la asistencia docente.

Entre los incentivos para seleccionar establecimientos un criterio importante es sin duda un nivel de calidad de la enseñanza que optimice la inversión que hacen los padres en el capital humano de los hijos.

Otro incentivo para la elección de establecimientos educativos se relaciona con la evaluación acerca de los potenciales de cada uno de ellos como semillero de capital social. Porque la gran mayoría de los padres sabe (o intuye) que el nivel socioeconómico medio de los estudiantes de un establecimiento tiene una relación directa con el valor de sus redes como fuentes de información y contactos para futuras inserciones laborales y sociales. Y que

además tales contextos suelen ser fértiles para la germinación de metas educativas ambiciosas.

Un tercer incentivo en la elección de establecimientos se vincula con la adquisición de capital simbólico. El ordenamiento que hacen las personas de las escuelas y colegios en una ciudad suele reflejar tanto los patrones locales de prestigio social como el funcionamiento recurrente de sus sistemas de estratificación. Con variaciones de intensidad, que en buena medida dependen de la naturaleza de los estilos de vida dominantes en las clases medias, la búsqueda de esos símbolos de status forma parte de las motivaciones que llevan a los padres a matricular sus hijos en determinados establecimientos. Una señal de la importancia de estos fenómenos se vincula al hecho que, una vez completado un ciclo de enseñanza, la motivación por mantenerse conectado al capital simbólico localizado en los establecimientos suele estimular la formación de asociaciones de ex alumnos así como su mantenimiento en el tiempo.

Un cuarto incentivo para la matriculación en colegios particulares tiene que ver con la preocupación de los padres por el clima de seguridad en los lugares de enseñanza. Esa preocupación es directamente proporcional al contenido negativo que el imaginario colectivo de los sectores medios asigna a los patrones de conducta de estudiantes de sectores bajos, que son justamente los que hacen el mayor aporte a la expansión de la cobertura en la educación pública.

Un último incentivo, cuya significación aumenta en paralelo a la proporción de hogares con hijos en los que ambos cónyuges trabajan, se refiere tanto a la amplitud de la

jornada escolar como a la posibilidad de reducir la incertidumbre con respecto al cumplimiento de la agenda escolar. Una señal importante a este respecto es que los promedios de amplitud de horas de clase y de presentismo docente son mayores en los establecimientos privados que en los públicos.

Final: sugerencias académicas

Termino estas reflexiones con cuatro sugerencias sobre tipos de investigaciones académicas cuyos hallazgos aportarían al avance de los estudios sobre segmentación educativa en la región. Cada una de estas investigaciones proveería antecedentes útiles al diseño e implementación de las políticas que buscan desarticular los mecanismos que motorizan las segmentaciones y amplían las desigualdades económicas.

El diseño e implementación de ese tipo de políticas será ciertamente más fatigoso cuanto más avanzado el proceso de diseminación de las desigualdades económicas en las estructuras sociales. Porque cuando las estructuras segmentadas y/o segregadas ya están instaladas cualquier amenaza a su funcionamiento activa resistencias desde los sectores de la sociedad más influyentes, que son precisamente los que se benefician por dicho funcionamiento en el largo plazo. De ahí que resulte mucho más complicado modificar sistemas ya establecidos que hacerlo en las primeras etapas de su gestación.

Los estudios sugeridos son los siguientes:

Primero, a los efectos de elaborar un panorama regional de las segmentaciones socioeconómicas sugiero la construcción de

un índice nacional que sintetice el grado de mercantilización en el aprovechamiento de las oportunidades que brindan las principales fuentes de capital humano y de capital social. Tal índice debería permitir análisis sincrónicos y diacrónicos del peso que tienen las desigualdades económicas en el acceso diferencial a dichas oportunidades en distintos países o regiones dentro de un país. Su construcción resultaría de algún tipo de suma ponderada de los resultados de estudios (como el de Ana Pereyra, antes mencionado) en sectores específicos como la educación, la salud, la seguridad, el transporte, el esparcimiento, entre otros servicios, así como del peso de lo público y de lo privado en la forma en que se distribuyen las clases sociales en los espacios urbanos.

Segundo, también me parece importante la identificación de puntos de inflexión en el crecimiento de los niveles de segmentación público-privada en los servicios y en las zonas de residencia, y la asociación de esos puntos de inflexión tanto con los niveles de urbanización de las localidades como con sus niveles de desigualdad en la distribución del ingreso.

La justificación de esta sugerencia se apoya en la conveniencia de examinar los procesos de segmentación en sus primeras etapas, antes que la ramificación de sus efectos en la estructura social, y las consecuentes resistencias a los cambios que caracterizan a mecanismos ya establecidos, reduzcan la eficacia de iniciativas inspiradas en el deseo de fortalecer la salud del tejido social de las ciudades.

Estudios de ese tipo tendrán al menos dos ventajas. Por un lado, abrirían ventanas para la observación de los múltiples factores

que intervienen en las decisiones de los sectores medios y altos que abandonan los servicios públicos, antes que tales decisiones hayan sido naturalizadas como parte de contenidos mentales y hábitos de comportamiento ya ajustados a sus nuevas circunstancias. Por otro lado, el ordenamiento de aglomerados poblacionales por su tamaño permitiría localizar pueblos o ciudades de porte similar pero con diferencias significativas en los niveles de segmentación de sus servicios, lo que habilitaría el examen de los factores que dan cuenta de esas diferencias.

Un tercer tipo de estudios está dirigido a descripciones detalladas de los mecanismos que dan cuenta del desplazamiento de segmentaciones de un ámbito de la acción social a otro. Con ese objetivo, en la primera década de este siglo, académicos ligados al Grupo de Estudios Urbanos (GESU) impulsaron una oleada de investigaciones en grandes ciudades latinoamericanas sobre los vínculos entre segmentaciones en el ámbito laboral, el educativo y el residencial (Kaztman y Wormald (coords.) (2002); Queiroz Ribeiro y Kaztman (coords.) (2008); Portes, Roberts y Grimson (coords.) (2005)). Es mi impresión que a pesar de la importancia de ese tipo de estudios para mejorar nuestra comprensión de los mecanismos que subyacen a la persistencia de las desigualdades en las ciudades, en los últimos años hubo una marcada reducción en la proporción de estudios urbanos sobre los mecanismos que favorecen el desplazamiento de segmentaciones entre distintos ámbitos de la acción social.

Por último, creo que el florecimiento actual de investigaciones sobre las clases medias emergentes en las ciudades

abre oportunidades para estudiar tanto sus actitudes ante la mercantilización de los principales servicios como sus percepciones acerca de cómo inciden en sus proyectos de mejoramiento de las condiciones de vida, y también para profundizar en los objetivos, la naturaleza y la dinámica de los movimientos sociales que canalizan sus aspiraciones.

Para abonar este punto traigo a colación una frase de Filgueira (2013). El autor plantea que si los sectores medios que salieron recientemente de la pobreza compran el modelo de prestaciones y aseguramientos privados, y si además consideran esa apropiación como un símbolo de status, la construcción de un régimen de bienestar universal y solidario se vuelve una tarea casi imposible.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-7399-7970>

University of California. Berkeley, California/EUA.

Universidad Católica de Uruguay. Santiago de Chile, Chile.

rkaztman@gmail.com

Notas

- (1) El observador debe estar atento, sin embargo, a la posibilidad de que detrás de la aparente naturalización de las jerarquías sociales estén operando procesos subyacentes de acumulación de resentimientos cuyas consecuencias sólo comienzan a hacerse visibles cuando las asimetrías en el trato entre “los de arriba” y “los de abajo” sobrepasan un umbral de amenaza a aspectos básicos de la imagen propia de estos últimos.
- (2) Posiblemente sea en el análisis de este tramo del eslabonamiento causal entre economía sociedad donde el potencial heurístico de la analogía de la metástasis de la desigualdad se muestre más fértil.
- (3) Los antecedentes del uso de la noción de segmentación educativa son relativamente recientes en América Latina. Destaco aquí solo dos de ellos. Braslavsky (1985) hace un uso temprano de la noción de segmentación para dar cuenta, en el sistema educativo argentino, de la existencia de “circuitos diferenciados por la calidad de la oferta que se correlacionan directamente con la jerarquía de las clases sociales. La calidad se definía con relación a la relevancia social de los saberes que se adquirían en la escuela. Desde esta perspectiva, los sectores altos de la población monopolizaban los saberes socialmente relevantes generando un cierre para el resto de los grupos sociales. Así, todos los receptores contaban con idénticas posibilidades de procesar la propuesta educativa y, por lo tanto, la desigualdad solo se explicaba por las diferencias en la calidad de los saberes al que cada sector era expuesto.” (citado por Tiramontti, 2016, p. 167). Queiroz Ribeiro y Kaztman (2008) organizaron la publicación de un libro con 11 trabajos sobre la relación entre segmentación residencial y educativa en grandes ciudades de América Latina.

Referencias

- BOURDIEU, P. (2008). *Que significa hablar: Economía de los mercados lingüísticos*. Madrid/España, Akal/Universitaria.
- BRASLAVSKY, C. (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. Flacso, Grupo Editor Latinoamericano.
- CASTILLO NEGRETE, M. (2017). La distribución y desigualdad de los activos financieros y no financieros en México. *Serie Estudios y Perspectivas*, n. 172. Sede Subregional de la Cepal México.
- CEPAL (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. Documento presentado al Trigésimo Séptimo Período de Sesiones de la Cepal, La Habana, 7 a 11 de mayo.
- FILGUEIRA, F. (2013). Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora. *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas*, v. 22, n. 2, pp. 17-46. Instituto de Ciencia Política Montevideo, Uruguay.
- FILGUEIRA, F.; ERRANDONEA F. y KAZTMAN, R. (2008). *Las metas del milenio y sus enemigos: la metástasis de la desigualdad y la impotencia estatal en América Latina*. Madrid, Fundación Carolina.
- GLOBAL WORLD REPORT (2016). *Credit Suisse Research Institute*.
- HIRSCHMAN, A. O. (1977). *Salida, voz y lealtad: respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*. México, Fondo de Cultura Económica.
- KAZTMAN, R. y WORMALD, G. (coords.) (2002). *Trabajo y Ciudadanía*. Montevideo/Uruguay, Cebra.
- MARTUCCELLI, D. (2007). *Cambio de rumbo. La sociedad a escala del individuo*. Santiago de Chile, Editorial LOM.
- MIROWSKI, P. (2013). *Never let a serious crisis go to waste: How neoliberalism survived the financial meltdown*. Nova York, Verso.
- O'DONNELL, G.; DaMATTA, R. y SAMUEL VALENZUELA, J. (1989). Situaciones: micro-escenas de la privatización de lo público en Sao Paulo. *Fundación Kellogg, Working Paper #121*.
- PEREYRA, A. (2008). La fragmentación de la oferta educativa en América Latina. *Revista Perfiles Educativos*. México, Unam.
- PORTES, A.; ROBERTS B. y GRIMSON. A. (coords.) (2005). *Ciudades latinoamericanas*. Buenos Aires/Argentina, Prometeo.
- QUEIROZ RIBEIRO, L. C. y KAZTMAN, R. (coords.) (2008). *A Cidade contra a Escola*. Rio de Janeiro, IPES/Observatório das Metrôpoles/Faperj/Letra Capital.
- SAMPSON, R. J. (2008). Moving to Inequality: neighborhood effects and experiments meets structure. *American Sociological Review*, v. 114, n. 11, pp. 189-231.
- TIRAMONTI, G. (2016). Notas sobre la Configuración de la Desigualdad Educativa en América Latina. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, v. 5, n. 1, pp. 163-176.
- WORLD INEQUALITY REPORT (2018). General coordinator: Lucas Chancel, World Inequality Lab.

Texto recebido em 12/ago/2018

Texto aprovado em 12/set/2018

Governança colaborativa e regimes urbanos: convergências inesperadas em tempos difíceis

Collaborative governance and urban regimes:
unexpected convergences in hard times

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva [I]
Maria do Livramento Miranda Clementino [II]
Lindijane de Souza Bento Almeida [III]

Resumo

O presente artigo busca estabelecer uma linha teórica-metodológica que, ao mesmo tempo, separe e articule os elementos constituintes da chamada teoria dos regimes urbanos e do conceito de governança colaborativa. Partimos do pressuposto de que as transformações contemporâneas vivenciadas pelas cidades (maior concorrência por investimentos privados, ênfase no planejamento estratégico, mercantilização dos espaços públicos, entre outros) podem ser melhor compreendidas a partir da análise dos processos decisórios sobre as políticas urbanas, com maior presença dos negócios urbanos na política pública. Tal tarefa exige abrir um debate com a comunidade acadêmica no sentido de superar os problemas de "nacionalização" dos modelos conceituais. Para tanto, apresentamos breves considerações sobre os regimes urbanos, a governança colaborativa e as implicações teóricas envolvendo democracia e mercado.

Palavras-chave: governança; regimes urbanos; democracia e mercado.

Abstract

The purpose of this article is to establish a theoretical-methodological line that, at the same time, separates and connects the elements that constitute the so-called urban systems theory and the concept of collaborative governance. We assume that the contemporary transformations experienced by cities (fierce competition for private investments, emphasis on strategic planning, commercialization of public spaces, among others) can be better understood through the analysis of decision-making processes concerning urban policies, with a more intense presence of urban businesses in public policies. This task requires opening a debate with the academic community to overcome the "nationalization" problems of conceptual models. Therefore, we present brief considerations on urban regimes and collaborative governance, as well as theoretical implications involving democracy and the market.

Keywords: governance; urban regimes; democracy and market.



Qual tempo para qual sociedade ou de como chegamos até aqui

Aludir a *Tempos Difíceis*, na época atual, faz sentido? Começaremos por ela até chegar ao verdadeiro desafio deste texto. Na obra original de Charles Dickens, de 1854, a fictícia cidade de Coketown figurava como exemplo das grandes cidades inglesas (assim como do resto do mundo) impactadas pela Revolução Industrial. Dickens contrapõe a ideia corrente de que o progresso técnico e o sucesso econômico deveriam suplantar o mundo da imaginação, das artes e da sensibilidade em nome de uma razão pragmática baseada em fatos, em leis e números. Um segundo sentido é exposto na contradição capital/trabalho, com os proprietários fabris e os banqueiros determinando (ou assim desejando) o modo de viver e interpretar a realidade.¹

No século XIX, um novo modo de pensar tais fatos, uma lógica liberal de organizá-los a favor de uma tese – de que a economia era expressão da ordem natural –, aliou-se a uma defesa política de sociedade baseada na permissão da escolha eleitoral (o sufrágio universal), desde que esta não alterasse as bases da relação capital/trabalho. E mais, que não houvesse freios aos efeitos de desestabilização crescente (crises periódicas) oriunda do “fato” de que as taxas de rendimento do capital continuassem a subir *ao mesmo tempo* que as taxas de renda do trabalho (e da produção) caíssem. O “drama” da democracia e sua tensa relação com o capitalismo entram em cena.

A crença de que maior poder democrático poderia conter (ou controlar) essa dinâmica

instável do capital e, ao mesmo tempo, resistir aos apelos do socialismo soviético instalou-se principalmente após as crises de 1929 e, ainda mais, após os efeitos trágicos da Segunda Grande Guerra. A Europa e os Estados Unidos partilharam, cada um a seu estilo, um modo de regulação do capital apelando a um Estado mais interventor ou de *bem-estar social*. O Estado-nação, o planejamento e as políticas sociais passaram a disputar atenção teórica e instrumental, ora estimulando ações de promoção do desenvolvimento econômico, ora incentivando a formação de novos arranjos produtivos.²

Uma nova economia política e histórica ressuscitou velhos apelos a uma liberalidade econômica conhecida apenas nos tempos de Dickens; a concepção keynesiana do Estado-nação interventor (1940-1973) passou a ser associada ao atraso e ao baixo crescimento, e a política neoliberal irrompe os anos 1980 com uma força revivida, nos países centrais e por todo o mundo.³

A crise do modelo fordista de produção revelou uma nova “corrida ao ouro” por meio de estratégias empresarias com o intuito de reduzir ou passar adiante os efeitos da desvalorização que a crise de acumulação desencadeava; induzindo a uma adaptação no aparato institucional, desde o pós-guerra de 1945, com fortes efeitos sobre o papel do Estado diante dessa nova forma de acumulação do capital. Tem início a “era da financeirização”, desregulamentando os mercados em escala global, a partir do final dos anos 1980 e início dos anos 1990. Dois aspectos devem ser considerados centrais: a dimensão (mais) financeira do processo de geração de riqueza capitalista e os (menores) mecanismos regulatórios que

presidiam a disputa por excedentes entre as frações de capital e entre capital e trabalho.

Isto induz à intensificação da luta por ganhos financeiros como essenciais às estratégias corporativas entre as demais frações de capital, ampliando a dependência na escala global (liderada pelos interesses corporativos determinados pelo capital financeiro internacionalizado) dos efeitos atuantes na escala local (onde se processa a vida cotidiana) – *locus* do consumo. Nesse sentido, o acirramento pró-práticas competitivas e monopolistas de estímulo ao consumo teve, como uma das consequências, o aumento pelas localizações “superiores” para a acumulação de capital. A chamada “solução espacial” ou, como diz Harvey (1992), *spatial fix*, implica uma realocação do investimento para defesa dos ativos e retorno da taxa geral de lucro nos níveis desejados.

A configuração espacial e a acumulação financeira adquirem preponderância, articulando as diversas escalas (global, nacional, regional e subnacional). Esse movimento de financeirização e transnacionalização da acumulação capitalista provocou transformações relevantes no Estado, com repercussão sobre as políticas públicas urbanas. O truque dessa política foi, novamente, escamotear as contradições do capital/trabalho em um quadro amplo do mercado – um sistema invisível de trocas, não coordenado e autocorretivo, baseado apenas nos “fatos”. Nesse sentido, o Estado (força histórica de controle, impulso e correção das contradições) foi revisto pelo mercado como empecilho ao crescimento, instituto anacrônico fadado a mais incomodar do que auxiliar o capital.

Comentam Dardot e Laval (2016, p. 275) que “o neoliberalismo político sofreu uma

radicalização quando enxergou a concorrência como o instrumento mais eficiente para melhorar o desempenho da ação pública”, estimulando a formulação de uma economia política *a-estatal*, emergente nos manuais de administração pública e privada.

Neste trabalho, analisaremos os tempos difíceis contemporâneos pela utilização de dois filtros de interpretação: (1) os conflitos expressos entre democracia e mercado; (2) a conjunção (inesperada) do modelo de análise presente na chamada *teoria dos regimes urbanos* em diálogo com o conceito de *governança colaborativa*. O objetivo dessa convergência é propor (explorar, de modo mais direto) a possibilidade de investigação dos atuais processos de gestão da política urbana, em contexto de forte pressão nas cidades por mudanças políticas e econômicas – ora pela adesão à reestruturação financeira, ora por movimentos sociais reivindicatórios e insurgentes.

Levantamos, como questões principais, quais as condições de partida e como se dão os processos decisórios da política urbana, utilizando a base argumentativa dos regimes urbanos (coalizões e implementação de agendas governo-mercado) e o quadro interpretativo da governança colaborativa (reveladora dos processos de relacionamento entre atores e instituições).

Para este artigo, temos dois focos específicos: a) aproximar a literatura sobre os regimes urbanos à da governança urbana colaborativa; e b) investigar a relevância desse tipo de estudo na sua aplicação comparativa às cidades brasileiras.⁴ Para tanto, propomos a leitura de três elementos básicos, isto é, o poder, a relação Estado e mercado e a colaboração nos assuntos da política urbana. A relevância

teórica/empírica desse enfoque, no caso do estudo das cidades brasileiras, dá-se pela necessidade de clarear as capacidades governativas atuais – em contexto de crise política, social e econômica – com forte contestação à autoridade política e apelos à formação de regimes pró-mercado. Os ganhos assimétricos da relação governo e mercado, as coalizões visando à execução de projetos de desenvolvimento urbano, a manutenção de privilégios ou a proteção da propriedade contra movimentos de desvalorização são questões fundamentais para medir a capacidade da política urbana – centrada na escala do local – em enfrentar os graves problemas sociourbanos.

Desse modo, o debate sobre o poder chegará aos estudos urbanos por dois caminhos: a) indireto, pela transposição de teses gerais ao específico; e b) direto, pela aplicação de pesquisas de campo e estudos de caso. Tratamos da compreensão do poder na/da cidade (e da forma que o tratamos neste artigo) que se dá pela relação entre democracia e mercado – relação fundamental tanto aos regimes urbanos quanto ao conceito de governança.

Poder, democracia e mercado

A liberação das forças de participação, escolha e representação, expressas pelo desenho do sufrágio universal, de modo gradual, foi incorporada à cesta do “liberalismo democrático” que chegou ao Século XX. Sua forma parlamentar foi, inclusive, aceita pelas esquerdas como um campo de luta; por seu turno, o capitalismo foi “traduzido” enquanto democrático, opondo qualquer alternativa de produção/distribuição como “não democrática”.

A fórmula de Joseph Schumpeter, ao explicitar o modo que a democracia age, tornou conciliável e disseminada a ideia de que esse sistema de representação é uma forma institucional de a liderança empreender suas políticas, por meio da vitória pelo voto popular. Do mesmo modo, continua Schumpeter, a economia de mercado age buscando o consumidor, concorrendo “ombro a ombro” com o negociante da esquina; “a justificação disso é que a democracia parece implicar um método reconhecido pelo qual se leva a cabo a luta competitiva, e que o método eleitoral é praticamente o único de que as comunidades de qualquer magnitude dispõem” (Schumpeter, 2017, p. 368). Longe de ser ingênuo, Schumpeter entendia que a vontade da maioria não era a vontade do povo, mas distorções advindas da prática democrática de representação por meio de lideranças competitivas.

O acesso ao Estado (ou melhor, ao governo e sua burocracia) torna-se vital ao modelo de competição de mercado pela capacidade estatal de intervenção nas políticas públicas – o controle sob a oferta de serviços públicos, investimentos em obras, etc. Os governantes eleitos, enquanto lideranças de uma maioria, precisam recolocar-se perante o jogo das representações, de modo a justificar aos seus eleitores um mínimo projeto que lhe dê identidade, recondução ao cargo e, ao mesmo tempo, garanta que a competição de mercado continue.

A aparência de duas instituições separadas – governo e mercado – é, portanto, ilusória; diz Karl Polany que “A existência de uma esfera econômica separada na sociedade criou uma espécie de fosso entre a política e a economia, entre o governo e a indústria, algo

como uma terra de ninguém” (Polany, 2012, p. 226).

Segundo Przeworski, em uma democracia

Os resultados de determinados conflitos não são conhecidos previamente por qualquer das forças políticas em disputa, porquanto as consequências de suas ações dependem das ações dos outros e estas não podem ser antecipadas. Dessa maneira, para cada um dos participantes os resultados são incertos: a democracia parece-lhes como um sistema em que cada um faz o que considera melhor e, depois, os resultados são definidos pela sorte. A democracia cria a aparência de incerteza, porque é um sistema de ação estratégica generalizada em que o conhecimento é inevitavelmente particular. (1994, p. 28)

A incerteza quanto ao futuro alimenta, entre os jogadores, a possibilidade de vitória futura e o acesso aos recursos sociais controlados pelo Estado. As diferenças de interpretação quanto a esse ajuste de poder podem ser resumidas em três perspectivas: a) há aqueles que creditam à racionalidade das escolhas sociais o resultado das pactuações; b) há outros para os quais a ação comunicativa leva a uma maior deliberação que, por sua vez, controla o impulso à centralização das decisões; c) e, ainda, há uma elite que consegue convergir seus interesses particulares como sendo um interesse geral.

Por meio de Przeworski, vemos que as instituições jogam um papel relevante entre as três perspectivas acima; a presença e a durabilidade das instituições, no tempo, garantem que certos recursos continuarão disponíveis no futuro, que o marco normativo, os órgãos de controle, etc. serão preservados mesmo na

gestão de partidários opositores, pois “algumas instituições, em determinadas condições, oferecem às forças políticas relevantes uma perspectiva de satisfação futura de seus interesses e isso é suficiente para incentivá-las a aceitar resultados imediatos desfavoráveis” (Przeworski, 1994, p. 37).

Desse ponto, apreendemos que uma leitura política da cidade deve alcançar uma leitura econômica. Os interesses políticos, entre outros, buscam acessar os recursos disponíveis produzidos pelo coletivo. O “desenho” desse jogo democrático faz diferença na lógica de distribuição do ônus e bônus advindos do crescimento da cidade ou “a capacidade de mobilização e de influência política está ligada ao controle de recursos materiais; sua distribuição excessivamente assimétrica viola o princípio de igualdade política”, fragilizando um ideal de democracia como *ágora* comunicativa em si (Miguel, 2017, p. 154).⁵

A solução proposta pela *Teoria Econômica da Democracia*, de Anthony Downs, talvez seja uma das mais ambiciosas nesse campo. Downs (2013) procura conciliar a ideia de uma escolha individual ao lado de decisões coletivas, utilizando a lógica econômica (a ideia de agentes maximizadores de ganho e minimizadores de perdas) como método. Os governos democráticos detêm o poder quando compreendem os desejos manifestos pelos seus eleitores em relação ao que é considerado bem-comum – essa fórmula alia elitismo, individualismo e racionalidade coletiva como variáveis intercambiáveis, mediados pela lógica econômica, isto é, votos, renda e bem-estar. Governos conseguem fazer isso por meio de coalizões; mas, como Downs pensa o conceito de governo utilizando a terminologia de Dahl e Lindblom

(2000),⁶ essas coalizões se dão entre partidos políticos, autorizados a participar da escolha política-pública.

Os resultados de Downs, entretanto, levam-no à difícil conclusão de que essa racionalidade dos governos não afeta a todos de modo igual, pois, “quando acrescentamos a essa disparidade inerente de influência, as desigualdades de poder provocadas pela distribuição desigual de renda, distanciamos-nos da igualdade política entre cidadãos” (2013, p. 276). Isso poria em risco a própria democracia, pela desigualdade social? Para Downs não, porque a plena igualdade política sempre é ilusória, devido ao grau de incerteza presente em uma sociedade livre e diversa. Ou seja, o componente ideológico do enorme esforço de Downs é revelado apenas nesse final, quando suas conclusões – em vez de apontar a dificuldade de convívio entre democracia e mercado – salva os dois pela crença de que é, na verdade, a incerteza do mercado que evita que o poder do governo se torne cada vez maior.

Como visto acima, a conciliação entre democracia e mercado parece difícil, especialmente pelos autores críticos ao capital. Ao pretender superar tal conflito, ou mostrá-lo sem relevância, a versão liberal-pluralista-racional da ciência política estadunidense construiu certa literatura baseada em competição, coalizões e grupos de interesse.

Cidade, poder e regimes urbanos

Nos Estados Unidos, a discussão sobre a *rational choice* e a prevalência dos modelos democráticos sobre os modelos socialistas,

como vimos acima, dominou parte do debate acadêmico – especialmente no esteio das publicações de Downs (2013) e Olson (2015).⁷ Essa linha de investigação buscou explicitar a racionalidade (ou a irracionalidade) presente no jogo democrático, revelando, com isso, o conflito entre democracia e mercado; a forma ideológica de tratamento dessa questão, condicionada à lógica de um mercado racional (como pressuposto básico) – incentivos e custos de transação –, revela as escolhas políticas e teóricas dos autores.⁸ Outra linha discursiva, quase no mesmo momento, indicava uma preocupação com o “poder local”, comunitário, isto é, como em cidades pequenas e médias era possível exercer a força democrática e modificar a agenda de interesse local.

Em 1953, Hunter, com seu *Community power structure*,⁹ apontou certo rumo aos debates, cujo impacto na literatura acadêmica nos anos 1950-1960 repercutiria até os anos 1980. O primeiro enfrentamento de Hunter deu-se com os adeptos do pluralismo, isto é, aqueles que diziam não existir uma estrutura de poder concentrada (ou uma elite), mas sim grupos com poder restrito aos seus limites próprios, com níveis de relacionamento, mas sem capacidade de interferir, de modo direto, nas decisões ou nos destinos dos demais grupos. Dahl e seus seguidores logo estabeleceram uma linha divisória na pesquisa urbana dos anos seguintes, especialmente no embate com Mills e a *Teoria das elites* (1981).¹⁰ O ponto alto dessa discussão, entretanto, foi a colocação da categoria “poder” associada à escala local ou comunitária; em uma democracia, os cidadãos podem modificar seus destinos? Decidir os rumos da política urbana e com qual grau de autonomia?

Stone, em 1989, em seu *Regime politics: governing Atlanta*, voltou a estudar Atlanta e a trajetória das decisões políticas na promoção do desenvolvimento econômico da cidade. A obra de Stone (1976; 1989) alimentou novo debate ao cenário acadêmico por tratar da existência de um *regime urbano*. O caso estudado por ele – o processo de renovação urbana em Atlanta – mostrou como os grupos locais se organizaram para pressionar o prefeito no sentido de implementar os projetos de tal forma a apoiar os interesses próprios dos pequenos grupos (proprietários, comerciantes, etc.).

Stone (1993) rejeita o determinismo, tanto do governo quanto do mercado, em sua capacidade de tomar decisões. Nesse sentido, a teoria dos regimes urbanos seria um “meio termo” em busca de compreender as coligações (coalizões) dos grupos locais, formados para resistir a pressões externas ou realizar crescimento interno.

A literatura sobre regimes urbanos é fortemente concentrada nos estudos anglo-saxões, em especial nas cidades estadunidenses, em grande parte, devido ao seu histórico anterior de identificação das motivações racionais dos atores e agentes – políticos e econômicos. O estudo das cidades pelos regimes urbanos assemelha-se a um modelo mais analítico do que teórico, posto que suas diferentes abordagens, em estudos de caso, encontram limitações dependendo do contexto social e econômico pesquisado.¹¹ Nos anos de 1980, destacam-se os estudos de Fainstein e Fainstein (1983), Elkin (1985) e Stone (1987; 1989). Fora dos EUA, sua leitura na Europa e nos países latino-americanos, ocorreu de modo mais exploratório ou em articulação com

outras análises – como a da teoria da regulação, por exemplo (Lauria, 1997).

Na perspectiva aberta pelos cientistas políticos e sociólogos estadunidenses, regimes urbanos constituem as formas de relacionamento (com durabilidade) entre a esfera pública e o mercado, ou melhor, entre as instituições públicas governamentais e os interesses econômicos privados. Há uma capacidade de ampliar, restringir ou isolar esse relacionamento público-privado, a depender dos mecanismos internos ao regime que, por sua vez, assume feições e funções particulares. Como demonstrou Mosseberger e Stoker (2001), as abordagens teóricas do regime urbano permitem uma síntese entre análises pluralistas, institucionalistas e de economia política, sem reducionismos ou determinismos estruturais. É, assim, uma análise abrangente com ligações com a teoria política (conceitos de democracia, participação, elites, escolha pública, etc.) e economia política crítica, com ênfase nos processos de definição do crescimento econômico na cidade.

As outras abordagens sobre o tema – como o pluralismo, a “máquina do crescimento” e o elitismo, haviam deixado marcas no campo teórico de batalha aberto desde os anos 1960 até os anos 1980. A crise financeira dos Estados nos anos 1970 e 1980, por sua vez, trouxe novos ingredientes ao debate sobre o poder na cidade. Quase ausente nos Estados Unidos, a força da sociologia urbana francesa, por um lado, e o neo-marxismo de Harvey, por outro, operaram um movimento teórico de análise do capital (acumulação e circuitos) com forte repercussão na Europa e na América Latina nos anos 1980 (cf. Gottdiener, 2010).

Se a “máquina de crescimento” de Molotch havia reforçado a análise da elite dentro da

sociologia urbana (embora com acréscimos na década posterior), os teóricos da ciência política afastaram do franco combate entre Robert Dahl, Floyd Hunter e Wright Mills, buscando construir uma outra abordagem – mediana entre a teoria da agência e o estruturalismo e neo-marxismo; é nesse contexto que a obra de Clarence Stone ganha relevância.

A teoria dos regimes urbanos preocupava-se em compreender as coalizões de base local, como se tornam duradouras e quais efeitos apresentam à política urbana. Nesse sentido, as coalizões constituem-se em formações (arranjos) de grupos com algum poder, seja decisório ou de pressão, com capacidade de direcionar uma agenda de transformações na cidade com foco no desenvolvimento econômico, ou melhor, um desenvolvimento econômico pelo urbano. Segundo Stone:

Ao definir um regime urbano como arranjos informais por meio dos quais órgãos públicos e os interesses privados funcionam em conjunto para tomar e executar as decisões governantes, tenho em mente que não especifiquei que os interesses privados são interesses empresariais. De fato, na prática, os interesses privados não se limitam aos números de negócios. Membros de sindicatos, integrantes de partidos, organizações sem fins lucrativos ou fundações, e líderes da igreja também podem estar envolvidos. (Stone apud Painter, 1997, p. 128, tradução nossa)

As diferentes formas de ligação entre governo e mercado (ou melhor, empresas) são guiadas por interesses mútuos e agendas de cooperação medidas por questões diversas – a criação de novos empregos, por exemplo, contendo outras agendas aparentemente não-econômicas – questões raciais,

ambientais, culturais. Mas tal cooperação não é um dado em si, ela precisa ser conquistada, é alvo de luta, resistências, retrocessos e avanços. Tais características dos regimes decorrem da necessidade não apenas de consenso, mas da presença de incentivos e de oportunidades transformadas em projetos urbanos.

Um dos principais problemas da teoria dos regimes urbanos é sua transposição automática para outras realidades fora dos Estados Unidos. Este é um dos temas centrais de discussão de Stoker e Mosserger (2001) que afirmam que, ao modificar as condições do governo – com maior controle sobre o uso da terra urbana e o padrão de investimentos –, modificam-se os pressupostos dos regimes, conforme definidos por Clarence Stone. Nos países europeus, a maior participação do Estado nos assuntos urbanos reduz o ímpeto dos regimes pró-crescimento; por outro lado, a reestruturação econômica global, com impacto nas cidades, a partir dos anos de 1980, aproximou os analistas da tarefa de compreender (também na Europa) a maior participação do capital privado nas políticas urbanas.

Esse fato não fez desaparecer as diferenças, mas, pelo contrário, aproximou os problemas comuns, e as soluções tornaram-se mais semelhantes. DiGaetano e Klemanski (1993) e DiGaetano e Lawless (1999), ao investigarem o contexto britânico, dizem que, a forma original dos regimes “não é aplicável nas cidades britânicas ou em outras cidades europeias. O escopo do domínio público na Grã-Bretanha é muito maior [...]”. Os regimes, no caso Britânico, “não se assemelham às coalizões público-privadas de estilo americano” (DiGaetano; Klemanski, 1993, p. 58). Para os autores, a compreensão dos regimes passa pela identificação

dos modos de governança estabelecidos, da ideologia dos grupos participantes e da coalizão governamental urbana.

Tanto no caso britânico, quanto na análise de Mossberger e Stoker (2001), percebe-se que mais do que observar as coalizões público-privadas, faz-se necessária, à aplicação da teoria dos regimes urbanos, a existência de uma governança urbana que inclua agentes públicos e privados, suas formas de cooperação e relacionamentos, os tipos de recursos e incentivos disponíveis e o desenho dessa capacidade governativa no entorno de uma agenda urbana. A fronteira de pesquisa dos regimes urbanos – fora dos Estados Unidos – é dada pela ampliação do conceito de governança como novo ambiente no qual as decisões sobre a política urbana são tomadas,¹² especialmente associada ao planejamento estratégico.

O poder no/do local e na/das cidades

Ao mesmo tempo da emergência teórica do conceito de regimes urbanos, os anos de 1980 trouxeram a forte presença do conceito de globalização e, quase ao mesmo instante, um acirramento das críticas feitas ao Estado-Nação; parecia não haver sentido em insistir em políticas nacionais quando o fluxo de informações e negócios se dava quase instantaneamente na “rede mundial”. Em 1987, Daniel Bell dizia que “o Estado-nação é demasiado pequeno para os grandes problemas da vida e grande demais para os pequenos problemas do dia a dia” (Bell, 1987, apud Brugué; Gomá, 1998, tradução nossa).

A escala do local foi defendida como um novo espaço de expressão do poder decisório, tanto pela sua proximidade (ao cidadão), quanto pela singularidade gerada pelos nós da rede global. Em Borja e Castells vemos que,

Por último, el gobierno local debe asumir una cuota de responsabilidad en el ejercicio de competencias y funciones tradicionalmente reservadas al Estado (por ejemplo, justicia y seguridad) o al sector privado (por ejemplo, actividad empresarial en el mercado). Esta cuota de responsabilidad puede consistir en el reconocimiento del derecho y de los medios para actuar, en la atribución de competencias legales específicas o en la capacidad de ejercer un papel de liderazgo o coordinación respecto a otras administraciones y al sector privado. (1998, p. 153)

As notícias, da iminente superação do Estado-nação, pareciam exageradas (como de fato eram), embora tenham levado cidades a competir pela atração de investimentos externos – em especial ligados à cultura, ao lazer e ao turismo. Consultores internacionais utilizaram o planejamento estratégico e ferramentas de gestão privada para estimular projetos de cidade abertas à globalização e adaptadas aos “novos tempos”.

Em seu disseminado livro *Planificación estratégica de ciudades*, José Miguel F. Güell (2006) ratifica a necessidade de adaptar o planejamento urbano às novas exigências do contexto global marcado, entre outros, pela pressão externa advinda da competição entre as cidades por mais investimentos. Entre seus cinco compromissos propostos, destacamos (4) “integrar los conceptos de competitividad, equidade y sustentabilidad; (5) desplegar un

eficaz modelo de governabilidade” (Guell, 2006, p. 37). Dentre estes, os termos competitividade e governabilidade são centrais na compreensão do novo modo de compreender a dimensão negocial das políticas urbanas, focadas na produtividade e no crescimento econômico, não apenas de equipamentos (industriais, comerciais, serviços, etc.) localizadas na cidade, mas da própria cidade como espaço de consumo.

Para liberar as “energias” competitivas de cada cidade, o planejamento deveria deixar sua ênfase no processo e focar no produto (em seus resultados) como meio fundamental de atrair um novo ciclo de investimentos (reconduzindo parte do capital acumulado para negócios urbanos); a estratégia ou o planejamento estratégico de cidades é um quadro geral em que se fixam técnicas e ferramentas de atualização da matriz produtiva global com os condicionantes locais – nivelados por uma taxa de retorno comum.

A cidade, convertida por literatura “técnica” em um espaço de competição, busca ajustar seu planejamento e sua gestão atrelando-os aos desejos externos pelo consumir, substituindo a dependência da escala nacional por uma ligação ao global, medida pelas particularidades regionais – o uso das “vantagens locais” na atração de empresas, pessoas e novas frações do capital desregulado. Embora argumentem que as cidades se tornam atores políticos (cf. Borja; Castells, 1998), dá-se muito mais destaque à dimensão factual da realidade – ou melhor, a uma dada versão dos fatos –, do que à dimensão de alternativas políticas na gestão local. Os modelos e propostas de governabilidade (ou governança) atribuídos ao “consenso” da política urbana são, quando muito, resultantes de diagnósticos gerais sobre

o poder da globalização em face da inevitabilidade do ajuste (fiscal, político, tributário, trabalhista, ambiental, etc.) local.

A difusão de modelos – o catalão foi um dos mais exitosos na primeira metade dos anos 1990 – foi determinante para alimentar a ideia de uma mudança paradigmática, não apenas no contexto geral (crise econômica, perda de legitimidade do Estado, etc.), mas sobretudo na escala local. Diz Novais (2010) que

Essa ação, simultaneamente missionária e mercenária, foi facilitada pelo acúmulo de capital social, ou seja, por uma rede de relações sociais estabelecidas ao longo do tempo, relacionada às articulações políticas do grupo [catalão], em particular na América Latina. (137)

A convergência praticada pelos missionários/mercenários (consultores) não teria êxito sem a corroboração das instituições supranacionais (como Banco Mundial, FMI, ONU), dos governos nacionais neoliberais e das próprias cidades “receptoras”. O caso do Rio de Janeiro é exemplo dessa adaptação seletiva.¹³

Para Marcuse e van Kempen, a questão não é saber por que as cidades mudam, mas quais novas mudanças advêm do global que afetam o local. Em que medida isso afeta as políticas públicas locais e como influencia as cidades?

O poder do capital é claro aqui. A capacidade do capital de barganhar com a mão-de-obra é tremendamente ampliada por sua capacidade de procurar mão-de-obra com salários mais baixos em todos os tipos de localização, às vezes muito remota. O capital estrangeiro pode influenciar cada vez mais a disposição espacial e a aparência física das áreas dentro das

idades. Os investidores podem tentar investir seu capital não em casa, mas em lugares em todo o mundo onde o lucro esperado é maior. Algumas áreas lucram, outras não: o desenvolvimento desigual é característico do capitalismo. (Marcuse e Van Kempen, 2000, pos. 542 de 8760, tradução nossa)

A relação local/global sofre novas transformações, provocadas pela mudança de perspectiva dos atores e agentes sociais localizados na cidade que se voltam àqueles atores e agentes atuantes em outras cidades, países e regiões. As linhas de fuga de tal perspectiva levam à centralidade do Mercado como ponto convergente dessa relação “dentro-fora”, isto é, alinham-se ao interesse de vincular o espaço social local ao mercado global, prometendo atrair novos investimentos, mais renda e crescimento econômico. As propostas de governança urbana passaram, de modo diverso, a indicar um caminho de políticas voltadas a uma menor dependência do Estado-Nação e maior associação com propostas horizontais de compartilhamento de poder, ou no dizer de Brugué e Gomà (1998),

A possibilidade de que as instâncias locais realizem investimentos estratégicos ao desenvolvimento e ao bem-estar de suas cidades deve ser entendido no contexto do estilo relacional de governo. Um estilo que implicar governar por meio de redes de atores interdependente e não de hierarquias cujas decisões são legalmente estabelecidas, que tem mais a ver com a influência que com o exercício da autoridade. Por fim, a lógica do relacional como contexto e limite do estratégico no âmbito local. (pp. 34-35)

Um dos objetivos desse artigo é compreender os diversos mecanismos institucionais, presentes nas cidades, que promovem o desenvolvimento urbano, ou melhor, o crescimento econômico a partir do urbano em um contexto democrático. A capacidade do governo interessa, assim como as formas de barganha junto ao mercado, identificando seus limites, riscos e oportunidades. A trajetória teórica realizada até aqui – por meio dos regimes urbanos – mostra o deslocamento do conceito de governo com “Poder Sobre” para o “Poder Para”, isto é, o poder como estratégia de mobilizar recursos, atores e instituições no sentido de realizar projetos e planos de desenvolvimento.

Entretanto, também vimos que sua transposição para casos fora das cidades norte-americanas não se faz sem acomodações conceituais ou metodológicas; no nosso caso, partindo da citação de Brugué e Gomà (1998), acima, vemos que o conceito de colaboração, nesse caso, pode ser uma chave explicativa do modelo de governança que permite alcançar, no caso das cidades brasileiras, a variável da cooperação entre governo e mercado, tendo o controle popular e a cultura política como ambientes dinâmicos desse tipo de governança.

Governança urbana e colaboração: possibilidades e desafios

Assim, a análise dos regimes urbanos permite construir um histórico do poder na cidade, suas variações e formações sociais e espaciais;

por seu turno, a governança colaborativa mede o grau de interação, de incentivos e de participação dentro do regime urbano. Entretanto, esse ajuste está longe de ser uma tarefa fácil; ao modo da governança colaborativa, as análises partem do governo, em pactuações formais e de interesse voluntário. No caso dos regimes urbanos, o governo é componente fundamental nas coalizões, mas o processo decisório é mais aberto e fragmentado.

A diferença fundamental entre regimes urbanos e governança colaborativa reside na crença (desta última) da possibilidade de equilíbrio e consenso entre os interessados (*stakeholders*), equilíbrio este guiado por uma liderança “de boa fé”, centrada na dimensão pública e com capacidade de coordenação dos conflitos em busca do consenso. Desse modo, é uma leitura da capacidade racional dos agentes em tomar decisões centradas no bem-estar comum.

O problema, de partida, do modelo é a ausência de interesses egoísticos, minorado pelo “jogo de soma zero”; por sua vez os regimes urbanos não buscam o consenso ideal, mas a pactuação possível – desde que efetive o projeto ou plano desenhando pelas coalizões. Desse modo, é possível tais adaptação e conciliação teórica? Para tanto, apresentamos breve síntese do conceito segundo trabalho indutivo e analítico de Ansell e Gash (2007).

Uma primeira, e importante, consideração é a de que o ponto de partida rumo à uma governança de modo colaborativo é o posicionamento dos principais atores no domínio público; por sua vez isso não significa sempre o governo, mas instâncias públicas transparentes – fóruns, conselhos, etc. nas quais o governo (não necessariamente local)

possui relevância. Nisso, Ansell e Gash definem a governança colaborativa como:

Um arranjo governamental onde um ou mais órgãos públicos que diretamente engajam interessados não-estatais em um processo de tomada de decisão formal, orientado ao consenso, e deliberativo e que objetiva fazer ou implementar uma política pública ou administrar programas ou ativos públicos. (2007, p. 544, tradução nossa)

O quadro normativo governamental – agências, leis, resoluções, etc. – não responde pela forma colaborativa, posto que estão ausentes as “outras partes” interessadas; mas, quando há a necessidade de avançar a aplicação dessas regras para o fornecimento desses bens públicos (seja por restrições conjunturais ou conflitos históricos), um novo modo de tomar decisões deve ser estabelecido, pelo consenso entre as partes. Nesse ponto, tanto na análise dos regimes quanto da governança colaborativa, as definições formais não são fundamentais para existência das coalizões, embora a governança exija a pactuação voluntária e consciente

Assim, supera-se (nessa visão) a dicotomia “público-privado” e buscam-se as várias formas de articulação entre os interesses públicos e os interesses privados; parte-se do órgão governamental, mas constrói-se um arranjo intergovernamental e entre público e privado. Prosseguem Ansell e Gash dizendo que “a colaboração implica comunicação bidirecional e influência entre órgãos e as partes interessadas; e também oportunidades para que as partes conversem entre si”, sendo multilateral e deliberativa (2007, p. 546, tradução nossa).

As causas dessa mudança na ênfase governamental pode estar no sentido de crise do Estado, conforme identificada por Borja e Castells (2004), isto é, a difícil repartição de competências entre os distintos níveis de governo (federal, estadual e municipal), questão complexa que depende tanto do tipo de organização territorial (regional ou local) adotada, quanto da estrutura geral do Estado, das relações intergovernamentais, do grau de autonomia das autoridades locais, etc. Além dessas, são dificuldades, também: 1) a necessidade de conciliar os interesses dos múltiplos atores públicos e privados que intervêm num território; 2) a conciliação do princípio da eficiência na gestão dos serviços com o da prestação dos mesmos no nível mais próximo do cidadão; 3) a presença de uma sociedade organizada e a mobilização dela na direção da resolução dos problemas, facilitando a construção de saídas de natureza coletiva.

Ou seja, o que Borja e Castells (ibid.) denominaram “déficit democrático” indica que a ausência de condições favoráveis dificulta os acordos e aumenta a incerteza em termos de escolhas. Nesse quadro complexo, há uma busca por novos conceitos ou formas de governo que consigam expressar um novo arranjo político institucional; entre estes, o conceito de governança ganhou proeminência nos anos de 1990 e 2000.

Definindo a governança como “o exercício de autoridade, controle, administração e poder de governar” (World Bank, 1992) o Banco Mundial considera a governança um conjunto de dispositivos que se apresentam, em geral, como um modelo operacional de pretensão universal, quando está associado a condicionalidades inscritas nos marcos da ajuda

ao desenvolvimento. A governança não se confunde com a ideia tradicional de governo. Ela implicaria novas formas de regulação das relações sociais e políticas, diferentes das existentes no mercado e no Estado (formas usuais de regulação nas sociedades capitalistas). Para Benko e Lipietz (apud Jessop, 1999, p. 145), “A governança supõe, pois, uma gama de modos sociais de coordenação, diferentes dos modos de organização social formais (burocracias, hierarquias, normas e leis). O seu campo não é o campo tradicional do poder, é o campo da resolução dos conflitos”.

As condições de partida rumo à governança seriam a incapacidade de o Estado, sozinho, coordenar todas as ordens, instâncias e interesses (políticos, jurídicos, econômicos, etc.), pressionado por ajustes estruturais, com baixa capacidade de financiamento, exigido – pela sociedade – à solução de problemas. Governança, então, assume-se como resultante de um *mix*, envolvendo a sociedade civil (ditas organizações sociais) mais o poder político local, supondo a existência de uma sociedade organizada, o que traz a noção de participação cidadã para o centro desse debate.

A partir do início dos anos 1990, o conceito de governança tem sido adaptado a contextos diversos, especialmente naqueles de redefinição do papel do Estado e sua presença no desenvolvimento nacional ou local. Como ponto mediano, a busca por coordenação dos arranjos voltados à tomada de decisão evidencia-se nos discursos tanto pró-mercado quanto naqueles que ainda creditam na centralidade do Estado. Como sinaliza Jessop (2014), talvez a mudança com maior impacto entre tais discussões conceituais seja a redefinição da relação entre Estado e mercado,

isto é, o surgimento de novas condições econômicas e sociais que não podem mais ser equacionadas sem uma gestão horizontal – o conflito entre democracia e mercado, desse modo, é repostado pelo aspecto do gerencialismo da crise contemporânea.

Segundo Diniz (1997), o termo governança refere-se à eficácia governamental, à capacidade de ação do governo, o que se revela a partir de três dimensões, quais sejam: a capacidade de comando e de direção do governo; a capacidade de coordenação do governo entre os diferentes interesses e projetos políticos presentes na arena política; e a capacidade de implementação que requer por parte do governante a capacidade de mobilizar os recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos necessários à execução de suas decisões. Portanto, as três dimensões centradas no governo como elemento-chave na solução dos conflitos.

De modo similar, Reis entende que o termo governança diz respeito basicamente à capacidade de governo. Para ele, o conceito de governança, que se refere ao exercício dinâmico do ato de governar, apresenta a capacidade de coordenação, liderança, implementação, além da capacidade de produzir credibilidade como seus elementos constitutivos, os quais são interdependentes. Dessa forma, a governança estaria intrinsecamente relacionada “a capacidade de propor e articular uma agenda política e gerar recursos necessários para a sua implementação” (Reis, 1994, p. 198).

Diante dessa discussão, Santos (1997) chama a atenção para o fato de que é pouco importante, nos últimos anos, tentar diferenciar os conceitos de governabilidade e governança. Isso porque, com a ampliação do conceito de

governança, que passa a incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre o Estado e a sociedade (no sentido de que para se ter uma administração eficiente é preciso garantir a operação democrática do Estado), torna-se cada vez mais difícil distinguir esses conceitos

Shah (2006) trata especificamente da governança local, entendida como a formulação e execução de ação coletiva em nível local, incluindo as instituições formais do governo local e sua hierarquia, mas também “as normas informais, redes, organizações comunitárias e associações de bairro em busca de ação coletiva”. Para nossos propósitos analíticos, vale destacar o termo “capacidade governativa”, cuja definição sintetiza a discussão em torno desses conceitos, uma vez que engloba os aspectos operacionais do aparelho de Estado, assim como suas dimensões institucional, política e econômica (Santos, 1997).

O amplo uso do termo governança, porém, precisa ser melhor delimitado. A definição de governança presente no estudo de Stoker (2004) é mais geral e se refere a regras e formatos que guiam a tomada de decisões coletiva: “Governança não se trata de tomar uma decisão individual, mas sim de um grupo de indivíduos, organizações ou sistemas de organização que tomam decisões”. O autor ainda complementa, referindo-se à governança como “uma forma de desenvolver estilos de governo nos quais as fronteiras internas e os setores público e privado se confundem” (Stoker, 1998, p. 7).

Para Ansell e Gash (2007), a governança colaborativa surge como uma resposta às possíveis falhas de implementação e alto custo de politização do processo de regulação. Para os

autores “a definição de governança colaborativa se distingue dos dois principais padrões políticos de tomada de decisão: o adversarismo e o gerencialismo”.

A governança colaborativa não é uma forma de intervenção de interesses na qual o “vencedor leva tudo”; nessa abordagem, os participantes têm geralmente um relacionamento concorrencial uns com os outros, mas o objetivo é transformar relacionamentos concorrentes em relacionamentos cooperativos. Entretanto, a cooperação é *ad hoc*, e a política adversarial não procura explicitamente transformar conflito em cooperação (ibid.).

No gerencialismo, as agências públicas tomam decisões unilateralmente ou através de processos de decisão fechados, normalmente confiando a tomada de decisões a executivos especialistas. Embora as agências possam levar em consideração as perspectivas dos participantes no processo de decisão e inclusive, indo mais longe, consultar diretamente os próprios participantes, a governança colaborativa requer que os participantes estejam diretamente incluídos no processo de tomada de decisão (ibid.).

O modelo de governança colaborativa apresentado no estudo de Ansell e Gash (ibid.) envolve, *a priori*, quatro variáveis: a) condições de partida, b) desenho institucional, c) liderança e d) o processo colaborativo. A estrutura apresentada por esses autores pode nos ajudar a identificar os principais desafios e limitações à consolidação da governança democrática em regimes urbanos, mas há questões de pesquisa que se impõem; por exemplo, há assimetrias de poder entre os participantes? A dimensão democrática (participação e colaboração) ajusta-se ao conceito de regimes urbanos e

este dialoga com os princípios da governança? Enfim, a governança colaborativa é viável em regimes urbanos?

Nos casos estadunidenses, governar a cidade significa a capacidade e a habilidade de formar coalizões governativas que possam lutar pelos recursos (de todas as ordens) presentes tanto nas agências formais quanto em grupos da sociedade em geral; mas, como aponta Painter (1997, p. 128), os interesses empresariais são centrais nessa coalizão, e os governos locais trabalham para criar ambientes de negócios visando à arrecadação de taxas e de impostos.

Em outras cidades, entretanto, interesses diversos podem tomar a dianteira da coalizão, seja pela força da burocracia estatal seja pela dependência da política partidária e até pelo contrapeso dos sindicatos. Arremata Painter que, assim, “um regime urbano pode ser definido como uma coalizão de interesses na escala do urbano, que inclui, mas não está limitado, aos funcionários do governo eleito – que coordena os recursos – mas gera uma capacidade de governar” (1997, p. 129). É transformar a noção de “poder sobre” em “poder para”, avaliando a capacidade governativa de criar, manter e expandir a coalizão rumo ao desenvolvimento urbano.

Desse modo, partimos do pressuposto de que o conceito de governança colaborativa pode ser utilizado como importante chave de leitura – associado ao modelo de análise dos regimes urbanos – por revelar a heterogeneidade de interesses, recursos e incentivos em condições de competição e colaboração articulados – não necessariamente adversarial ou gerencial. Abrem-se possibilidades de combinar temáticas específicas, considerando

os arranjos institucionais e a ação do Estado; o espaço de conflito político e a promoção do controle social; ou ainda, a abrangência dos efeitos gerados pela política pública e dos negócios urbanos.

Complementando o conceito de governança colaborativa, McGee (2010, p. 29) chama a atenção para o fato de que ela “abrange muitas variedades de mecanismos colaborativos, desde a colaboração internacional até a colaboração nacional, entre as três esferas governamentais e, em nível urbano, entre as municipalidades e as cidades”. Dessa forma, consideramos que a governança colaborativa aponta elementos necessários para o entendimento da política e da gestão urbana, cujo foco recai sobre problemas comuns (distribuição do bem-estar social), permitindo soluções compartilhadas. Por seu turno, o modelo de análise pelos regimes urbanos evidencia a promoção econômica da cidade, pelo compartilhamento de interesses, incentivos e recursos que são desigualmente distribuídos na comunidade

Perspectivas integradas e novos desafios teóricos-metodológicos

Após essas breves exposições quanto aos regimes urbanos e governança urbana, precisamos alcançar o objetivo final, qual seja, explorar a possibilidade de leitura conjunta entre o modelo de análise e o novo conceito de governança. A validade da proposta recai na capacidade de identificar as formas e os mecanismos como as coalizões urbanas estão estruturadas, em um contexto urbano marcado pela competição, atração de investimentos externos e parcerias

público-privada; em que as linhas que separam interesse público e privado são cada vez menos nítidas.

Recuperando Stone (1989), vê-se que o regime deve perdurar por um prazo mais longo, mesmo que alguns desses participantes não tenham ganhos de curto prazo – podem ter ganhos táticos ao “não abandonar” suas posições dentro da coalizão principal, por exemplo. Mas, como vimos acima, os casos fora dos Estados Unidos indicam outras variantes dos regimes que atuam de modo diferenciado, inclusive com maior peso do governo nessa coalizão. Alguns autores, como Savitch e Kantor (2002), compensam as dificuldades do regime com a entrada das forças externas (ambiente de competição global) na equação; as diferenças adviriam não tanto do peso do governo ou do mercado nas decisões locais, mas sim dos constrangimentos que incluem ou excluem as cidades em um mercado global, sendo fundamental, desse modo “o jogo de barganha”.

Os incentivos a essa participação (ou colaboração) no regime não são dominados por apenas um dos atores – ou governo ou mercado –, mas são frutos de barganhas assimétricas que envolvem as condições desse mercado (sua real capacidade de atrair processos de valorização), os apoios intergovernamentais (a real capacidade de operar a governança colaborativa), as formas de controle – e pressão – popular e, por fim, a cultura política local. Savitch e Kantor (ibid.) avançam um pouco mais quando dizem que “nós estamos interessados em conhecer como os Regimes são utilizados para desenvolver regras, normas, princípios, agendas, decisões políticas, etc. que produzem convergência das ações”.

A composição das fontes de financiamento, por exemplo, desempenha um papel fundamental para a avaliação da sustentabilidade em longo prazo e da possibilidade de cooperação entre os municípios para fomentar a economia urbana através de seus efeitos multiplicadores; projetos de longo prazo só poderão ser desenvolvidos em um ambiente de cooperação caso os participantes disponham de garantia de fontes de recursos que lhes permitam assumir compromissos, daí a importância do conceito de governança.

Uma primeira tentativa de estabelecer as diferenças e semelhanças entre regimes e governança colaborativa pode ser vista no Quadro 1, apontando três elementos de

interseção entre as duas abordagens teóricas. No Quadro 2 destacamos uma primeira tentativa de articulação entre os elementos de constituição do regime urbano e a aplicação de variáveis de governança, considerando Governo (G) e Mercado (M) que, ao mesmo tempo, interessam às ações coordenadas de grupos econômicos e aos vários níveis de governo no que diz respeito às interações entre atores públicos (G) e atores do mercado (M). Trazer novos aportes ao debate para investigar a constituição e estabilidade das coalizões políticas responsáveis pela definição das principais agendas de políticas urbanas nas Regiões Metropolitanas brasileiras não é uma tarefa fácil.

Quadro 1 – Comparação entre Regimes Urbanos e Governança Colaborativa

Indicadores	Regimes Urbanos	Governança Colaborativa
Poder	Está desde o início assimetricamente distribuído na sociedade, logo ele é fonte de disputa e conflito – quem consegue mais poder à coalizão, evita que esse poder seja compartilhado pelos demais. Há “poderes” e não um poder isolado.	Não pode haver desequilíbrio de poder durante as rodadas de negociação. Se houver, o governo deve buscar o diálogo e diminuir as arestas.
Incentivos seletivos	O maior estímulo a participar na coalizão é o ganho que cada integrante consegue calcular para o jogo de barganha. Buscam-se o desenvolvimento urbano e a manutenção da capacidade governativa por mais tempo.	Os incentivos devem estar claramente definidos, permitindo a todos avaliar suas pré-condições dentro da governança. Caso o incentivo não esteja presente, deve ser criado para alimentar a participação.
Conflitos históricos	As disputas históricas não irão sumir nos Regimes, mas a forma de superá-las é no ganha-ganha dentro da coalizão. Se este terminar, o conflito reaparece e pode pôr fim à coalizão como um todo.	O diálogo é o mecanismo que pretende chegar ao consenso, levando os atores a compreender que suas lutas históricas devem ser superadas em prol de um melhor objetivo comum.
Liderança	Deve haver também um líder, alguém que encaminhe essa coalizão para frente; normalmente é um prefeito, vindo da elite dirigente, mas não necessariamente um político profissional.	Deve haver uma liderança facilitadora, normalmente o gestor político com capacidade de agregar e dialogar com vários atores.

Fonte: elaborado pelos autores.

Quadro 2 – Elementos de constituição do regime urbano com aplicação de critérios de governança, considerando Governo (G) e Mercado (M) na base local

		Características principais	Atores e Agentes	Incentivos
Modos de operação	G	competição pública por representação	governo, políticos, eleitores	capacidade de nomear cargos, definir a agenda
	M	concorrência por demanda	empresas, consumidores, cadeia produtiva	capacidade de influenciar a agenda, mais volume de negócios, mais lucro e rendas
Mecanismos de convencimento e consenso	G	convencimento, cooptação, legitimação, consenso	governo, políticos, eleitores, mídia	bacias eleitorais, distritos ou zonas de votação (“geografia do voto”), governabilidade, governança, influência na opinião pública
	M	inovação, marketing, conflito, cooperação, tensão	empresas, elite dirigente, mídia	mercado consumidor ao alcance da distribuição. aglomerado de consumidores
Recursos em disputa	G	financiamento, tributos, capital fixo (parte), políticas sociais, fundos públicos	governo, judiciário, legislativo, contribuintes	governabilidade, governança do território, poder sobre o espaço
	M	capital variável (salários), renda da terra, capital fixo (parte), fundos privados	proprietários, elite gerencial, dirigentes, rentistas, consumidores	terra, infraestrutura, densidade demográfica, economia de escala

Fonte: elaborado pelos autores.

Trata-se de explorar a configuração dos regimes urbanos que dão sustentação a “capitalismos urbanos”¹⁴ muito diferenciados. No Brasil, os processos de integração nacional sugerem que o grau de dependência local, ou seja, de agentes com interesses enraizados em determinados espaços, apresentará grande variação, interferindo na estabilidade e durabilidade das coalizões e dos regimes

À guisa de considerações finais

Ao finalizarmos o presente artigo, há questões importantes a serem levantadas. Os quadros 1 e 2 não se constituem como “produto” final, pelo contrário, são pontos de partida de um projeto de pesquisa que intenta compreender

as formas e os mecanismos existentes entre o governo e o mercado na promoção do desenvolvimento urbano sob efeito de políticas neoliberalizantes. Para tanto, os regimes urbanos – como arranjo duradouro composto por coalizões – e a governança colaborativa – modo de relacionamento dentro e fora dessas coalizões – podem constituir marcos teóricos iniciais dessa reflexão.

Entretanto, tal ponto de partida exige algumas considerações. Ao definirmos o governo e o mercado em destaque no Quadro 2, não estamos afirmando que existem apenas essas instituições no jogo democrático; os critérios dessa escolha são de ordem metodológica, isto é, ao pôr foco em ambos, poderemos construir variáveis nas quais as outras instituições e atores sociais tomam posições a partir da expressividade do regime local, de modo a medirmos o tipo de relacionamento, sua disposição, frequência e peso das relações efetivas. Dito de outro modo, os demais atores sociais possuem dinâmicas que não se localizam, *a priori*, apenas no governo ou apenas no mercado, mas assumem papéis diferenciados (algumas vezes contraditórios ou híbridos) de acordo com a forma que a cultura política e a governança colaborativa atuam nesse regime urbano.

A segunda etapa da pesquisa, portanto, irá levantar as múltiplas variáveis e arranjos nas coalizões formadas tendo governo e mercado como balizadores do regime –

apresentando, como produto final, um mapeamento do regime (grupos, coalizões, ligações, estratégias) em um campo de negociação, diálogo e barganhas medidas por um quadro – definido pela metodologia – de governança colaborativa com destaque para as relações de poder, os incentivos seletivos praticados, a expressão de controle social e participativo da cultura política encontrada.

Por fim, destacamos alguns os desafios teóricos e conceituais a serem enfrentados ainda nessa “teoria aplicada” que estamos buscando; a forma como o capitalismo nacional (brasileiro) apresenta-se às cidades difere daquela encontrada no contexto norte-americano e europeu. Embora isso seja pacífico, ainda resta entender como e quanto se diferenciam, se quisermos compreender os “capitalismos urbanos” e suas especificidades. Qual o grau de presença do capital financeirizado nas cidades? E em qual setores estão localizados? E quais jogos de barganha são lançados, considerando a democracia formal e representativa que temos?

Como contribuição geral ao planejamento e à pesquisa sobre o urbano, essa proposta ampliada de pesquisa busca alimentar novos bancos de dados sobre o processo de gestão das cidades e metrópoles brasileiras? É possível construir o perfil desses atores, suas formas de articulação e *modus operandi*, auxiliando na tarefa de revelar quem, de fato, governa as cidades.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-2287-8450>

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Departamento de Políticas Públicas. Natal, RN/Brasil.
alexandroferreira@hotmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0001-7972-4869>

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Departamento de Políticas Públicas. Natal, RN/Brasil.
mlmclementino@gmail.com

[III] <https://orcid.org/0000-0002-8520-3530>

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Departamento de Políticas Públicas. Natal, RN/Brasil.
almeida.lindijane@gmail.com

Notas

- (1) O personagem Tomas Gradrind, por exemplo, diz aos jovens alunos da Escola-Modelo: “Fatos! Ensine a estes rapazes e a estas meninas uma coisa, apenas: Fatos” (Dickens, 2014, p. 12).
- (2) Nicholas Whapshott, ao narrar a influência de Keynes nos EUA do Pós-Guerra, diz “pela primeira vez, o governo assumia o direito de administrar a economia, ampliando poderes executivos muito além dos deveres constitucionais existentes para controlar o comércio. Nos trinta anos seguintes, administrações de ambos os tipos levaram seus novos poderes ao limite, manipulando a economia por meio de impostos e medidas similares em uma tentativa de maximizar a prosperidade e conseguir a reeleição” (Whapshott, 2016, p. 276).
- (3) Cf. Dardot e Laval (2016).
- (4) Um dos objetivos expressos pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia – Observatório das Metrôpoles, da qual os autores fazem parte. O programa aprovado (Chamada INCT (MCTI/CNPq/Capes/FAPs) n. 16/2014, intitulado “As metrôpoles e o direito à cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano”, apresenta uma linha de investigação sobre os regimes urbanos e a análise das metrôpoles brasileiras.
- (5) Dahl (1970) resolve o aparente conflito entre diferentes capacidades de participar das decisões democráticas por meio de uma fórmula que alia recursos e motivações (dotes, habilidades, experiências, etc.) resultando em níveis diferenciados de influência. Não haveria uma elite, mas grupos de pressão que – ao buscar o ganho máximo – encontram no Estado um árbitro poderoso que equilibraria o jogo de interesses.
- (6) Isto é, monopólio de impor decisões aos outros. Nessa obra, cuja primeira edição é de 1953, Dahl e Lindblom (2000) ampliam ainda mais a relação entre democracia e sistemas de preço do mercado, tentando unificar ciência política e economia política.
- (7) Nesse sentido, é importante visitar o trabalho A lógica da ação coletiva, originalmente publicado em 1965, de Olson, especialmente pelo foco no processo decisório de grupos (como sindicatos) e a capacidade de reprodução de decisões individuais em grandes corporações (Olson, 2015).

- (8) Em Przeworski (1994), há uma relevante análise crítica da irracionalidade do capitalismo enquanto projeto.
- (9) O estudo de Hunter (1953) é importante por associar seus resultados não com pressupostos teóricos ou da própria literatura, mas sim com pesquisa de campo e com envolvimento diretamente na cidade de Atlanta.
- (10) A discussão sobre “as elites” é anterior a isso, com Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto. Para uma apresentação desse histórico, ver Holanda (2011).
- (11) É nesse sentido que Casellas (2005) prefere chamar de *urban regime analysis* e não *urban regime theory*, como fazem Mosseberger e Stoker (2001).
- (12) Em parte, esse é um dos aspectos abordados no trabalho de Casellas (2006), com foco no “modelo Barcelona” e encontrando um regime de crescimento e “uma coalizão de governabilidade” entre o setor público e o privado.
- (13) Cf. Vainer, Arantes e Maricato (2009).
- (14) Sobre capitalismos urbanos na Europa, cf. Lorrain (2005). No Brasil, cf. Marques (2016).

Referências

- ANSELL, C. e GASH, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access*, v. 18, n. 4, pp. 543-571.
- BORJA, J. e CASTELLS, M. (2004). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Taurus.
- BRUGUÉ, Q. e GOMÀ, R. (1998). “La dimensión local de la promoción económica: el marco conceptual”. In: BRUGUÉ, Q. e GOMÀ, R. (coords.). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona, Ariel.
- CASELLAS, A. (2006). Las limitaciones del “modelo Barcelona”. Una Lectura desde Urban Regime Analysis. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, n. 48, pp. 61-81.
- DAHL, R. e LINDBLOM, C. E. (2000). *Politics, economics and welfare*. New Brunswick, Transaction Publishers.
- DAHL, R. (1970). *A moderna análise política*. Rio de Janeiro, Lidador.
- DARDOT, P. e LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- DICKENS, C. (2014). *Tempos difíceis*. São Paulo, Boitempo.
- DINIZ, E. (1997). “Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil”. In: DINIZ, E. e AZEVEDO, S. (orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília, Editora Universidade de Brasília.

- DIGAETANO, A. e KLEMANSKI, J. S. (1993). Urban regime in comparative perspective: the politics of urban development in Britain. *Urban Affairs Quartely*, v. 29, n. 1, pp. 54-83.
- DIGAETANO, A. e LAWLESS, P. (1999). Urban governance and industrial decline: governing structures and policy agendas in Birmingham and Sheffield, England and Detroit, Michigan, 1980-1997. *Urban Affairs Review*, v. 34, n.4, pp. 546-577.
- DOWNS, A. (2013). *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo, Edusp.
- ELKIN, S. L. (1985). Twenty Century urban regimes. *Journal of Urban Affairs*, 5, pp. 11-27.
- FAINSTEIN, N. I. e FAINSTEIN, S. (1983). "Regimes strategies, communal resistance and economic forces". In: FAINSTEIN, N. L e FAINSTEIN, S. S. (eds.). *Restructuring the city*. Nova York, Longman.
- FAINSTEIN, S. S. et al. (eds.). (1983). *Restructuring the city. The political economy of urban development*. Nova York, Longman.
- GOTTDIENER, M. (2010). *A produção social do espaço urbano*. São Paulo, Edusp.
- GRAY, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multi-party problems*. San Francisco/CA, Jossey-Bass.
- HARVEY, D. (1992). *Condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola.
- _____. (2008). *Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo, Loyola.
- HOLANDA, C. B. de (2011). *Teoria das Elites*. Rio de Janeiro, Zahar.
- HUNTER, F. (1953). *Community power structure: a study of decision makers*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- JESSOP, B. (1999). *Crisis del estado de Bienestar. Hacia una nueva teoria del estado y sus consecuencias sociales*. Santa Fé de Bogotá, Siglo del Hombre Editores/Universidad Nacional de Colômbia.
- LAURIA, M. (ed.). (1997). Reconstructing urban regime theory: regulating urban politics in a global economy. *SAGE Publications*, Introduction.
- LAWLESS, P. (1994). Partnership in urban regeneration in the UK: the Sheffield central area study. *Urban Studies*, v. 31, n. 8, pp. 1303-1324.
- LEACH, W.; PELKEY, N. e SABATIER, P. (2002). Stakeholder partnerships as collaborative policymaking: Evaluation criteria applied to watershed management in California and Washington. *Journal of Policy Analysis and Management*, 21, pp. 645-670.
- LOGAN, J. R. e MOLOTCH, H. (2007). *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley, University of California Press.
- LORRAIN, D. (2005). Urban capitalisms: european models in competition. *International Journal of Urban and Regional Resarch*, v. 29, n. 2, pp. 231-267.
- LYND, R. e LYND, H. (1937). *Middletown in transition: a study in cultural conflicts*. Nova York, Harcourt, Brace, and Company.
- MARCUSE, P. e VAN KENPEM, R. (eds.). (2000). *Globalizing cities. A new spatial order?* [versão e-book]. Londres, Blackwell. Posição 558.
- MARQUES, E. (2016). Capitais urbanos no Brasil. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, v. 35, n. 2, pp.15-33.

- McGEE, T. G. (2010). "Strengthening collaborative governance for metropolitan regions in Brazil and Canada". In: McGEE, T. G. e CASTRO, E. de (eds). *Inclusion, collaboration and Urban Governance: challenges in the metropolitan regions of Brazil and Canada*. Vancouver, British Columbia.
- MIGUEL, L. F. (2017). *Consenso e conflito na democracia contemporânea*. São Paulo, Unesp.
- MILLS, C. W. (1981). *A Elite do Poder*. Rio de Janeiro, Zahar.
- MOLOTCH, H. (1976). The city as a growth machine: toward a political economy of place. *American Journal of Sociology*, v. 82, n. 2, pp. 309-332.
- MOSSBERGER, K. e STOKER, G. (2001). The evolution of urban regime theory: the challenge of conceptualization. *Urban Affairs Review*, v. 36, n. 6, pp. 810-835.
- NOVAIS, P. (2010). *Uma estratégia chamada "planejamento estratégico": deslocamentos espaciais e a atribuição de sentidos na terapia do planejamento urbano*. Rio de Janeiro, 7Letras.
- OLSON, M. (2015). *A lógica da ação coletiva*. São Paulo, Edusp.
- PAINTER, J. (1997). "Regulation, regime and practices in urban politics". In: LAURIA, M. (ed.). *Reconstructing Urban regime theory: regulating urban politics in a global economy*. SAGE Publications.
- POLANY, K. (2012). "Nossa obsoleta mentalidade de mercado". In: POLANY, K. *A subsistência do homem e ensaios correlatos*. Rio de Janeiro, Contraponto.
- PRZEWORSKI, A. (1994). *Democracia e Mercado, no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- SANTOS, M. H. de C. (1997). Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3.
- SAVITCH, H. V. e KANTOR, P. (2002). *Cities in the international marketplace: the political economy of urban development in North America and Western Europe*. Princeton/NJ, Princeton University Press.
- SAYRE, W. S. e POLSBY, N. W. (1976). "Ciência Política Norte-Americana e Urbanização". In: HAUSER, P. M. e SCHONORE, L. F. (orgs.). *Estudos de Urbanização*. São Paulo, Pioneira.
- SCHUMPETER, J. A. (2017). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. São Paulo, Unesp.
- STONE, C. N. (1976). *Economic Growth and Neighborhood Discontent: system bias in the urban renewal program of Atlanta*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press.
- _____ (1987). "Summing up: urban regimes, development policy, and political arrangements". In: STONE, C. e SANDERS, H. T. (eds.). *The politics of urban development*. Lawrence/KS, University Press of Kansas.
- _____ (1989). *Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, University Press of Kansas.
- _____ (1993). Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, n. 15, pp. 1-28.
- OSTROM, E. (1989). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Nova York, Cambridge University Press.

- REIS, F. W. (1994). "Governabilidade e instituições políticas". In: VELLOSO, J. P. dos R. (org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. São Paulo, José Olímpio.
- SHAH, A. e SHAH, S. T. (2006). "The new vision of local governance and the evolving roles of local governments". In: SHAH, A. (ed.). *Local governance in developing countries*. Washington, The World Bank.
- SOUZA, C. (2006). "Condições Institucionais de Cooperação na Região Metropolitana de Salvador". In: CARVALHO, I. e PEREIRA, G. C. (coords.). *Como Anda Salvador*. Salvador, Edufba.
- STOKER, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, n. 50, pp. 17-28.
- _____ (2004). Designing institutions for governance in complex environments: Normative rational choice and cultural institutional theories explored and contrasted. *Economic and Social Research Council Fellowship*, Paper n. 1.
- VAINER, C. (2009). "Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro". In: ARANTES, O.; VAINER, C. e MARICATO, E. *A Cidade do Pensamento Único. Desmanchando Consensos*. Rio de Janeiro, Vozes.
- WHAPSHOTT, N. (2016). *Keynes x Hayeck: as origens e a herança do maior duelo econômico da História*. Rio de Janeiro, Record.
- WORLD BANK (1992). *Governance and Development*. Washigton-DC, World Bank.

Texto recebido em 19/jul/2018
Texto aprovado em 11/set/2018

Cidadania, participação social e mobilização política

Citizenship, social participation and political mobilization

Manuel Villaverde Cabral [I]

Resumo

Na primeira parte deste texto, debruço-me sobre as noções de cidadania e de sociedade civil, procurando mostrar de que forma elas evoluíram historicamente uma em relação à outra. A seguir, mostro de que forma um novo tipo de contrato social – o chamado *welfare state* – surgiu nos países demo-liberais após a crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial. No termo dessa reflexão, identificarei a noção de capital social como veículo privilegiado dos processos sociais de inclusão versus exclusão. Por fim, apresentarei os resultados de um inquérito internacional que permite identificar as características comparativas dos modernos processos de associativismo, mobilização e mudança sociocultural.

Palavras-chave: cidadania; sociedade civil; capital social; associativismo; mobilização política.

Abstract

First, I will discuss the notions of citizenship and civil society in order to show their historical evolution in relation to each other. Second, I will show the way in which a new type of social contract – the so-called Welfare State – will emerge in the demo-liberal countries after the 1929 crisis and the 2nd World War. Then, I will identify the notion of social capital as a privileged vehicle of the social processes of inclusion versus exclusion. Finally, I will present the results of an international survey that allows to identify comparative characteristics present in modern processes of association, mobilization, and socio-cultural change.

Keywords: *citizenship; civil society; social capital; association; political mobilization.*



Cidadania e sociedade civil

Sociedade civil e cidadania remetem, de algum modo, uma para a outra, sendo difícil dizer qual precede ou qual pressupõe a outra. Em todo caso, pode dizer-se que a sociedade civil – isto é, a organização de redes e grupos autónomos de defesa de valores e interesses distintos ou concorrentes entre si, e sobretudo distintos das esferas de interesse do Estado e das igrejas – constitui a materialização efectiva do exercício da cidadania. Contudo, se a noção de sociedade civil só faz sentido com a formação do Estado moderno no século XVII, ela pode emergir antes mesmo do reconhecimento dos direitos políticos e da sua institucionalização sob os regimes liberais, ao longo de um processo lento e tudo menos linear, cheio de avanços e recuos da franquia eleitoral individual, percurso este que, em Portugal, apenas se universalizou de forma genuína com o 25 de abril de 1974, fazendo então coincidir cidadania e sociedade civil num mesmo espaço estadual nacional.

A noção de cidadania parece, no entanto, ser anterior à de sociedade civil e remeter para a emergência dos direitos pessoais e corporativos que os habitantes de algumas cidades medievais, os chamados “burgueses”, incluindo em países como Portugal medieval, foram adquirindo através de determinados tipos de forais, como na Lisboa do final do século XIV. O ponto é que a cidadania nasce territorializada, circunscrita primeiro às cidades e às suas áreas de influência, tipicamente na Itália renascentista, e ainda hoje é possível observar um efeito metropolitano positivo sobre o exercício activo da participação cívica e da mobilização política (Cabral, 2008a), como se, para usar uma expressão recuperada por Max Weber, o ar da

cidade trouxesse, efectivamente, um espírito de liberdade (Weber, 1958[1921]). Só depois a cidadania se foi estendendo, mitigadamente, aos chamados Estados-Nação, sob a forma daquilo a que damos, correntemente, o nome de nacionalidade, mas que os anglo-saxónicos designam precisamente por *citizenship*, mantendo, assim, a ligação entre cidadania e território.

A nacionalidade, nos poucos territórios onde de início ela se vai manifestando, e Portugal é um deles, começa na realidade por ser o direito de protecção interna e externa de pessoas e bens, correlativo da entrega, por assim dizer, da soberania ao Estado, segundo o esquema hobbesiano de troca, digamos assim, de soberania por segurança. Nesse sentido, a nacionalidade garantida pelos Estados absolutistas, originariamente no século XVII e prolongando-se pelo XVIII e em boa parte do XIX, reabsorveu a sociedade civil embrionária das cidades medievais e renascentistas.

Já a nacionalidade enquanto cidadania – isto é, o conjunto de direitos civis, políticos, sociais e culturais – é algo muito mais tardio, identificado apenas a seguir à Segunda Guerra Mundial por Thomas Herbert Marshall, num ensaio luminoso de 1950 sobre cidadania e classes sociais, que tem constituído, desde então, a bíblia da inclusão social (Marshall, 1992). Marshall estava, na realidade, a teorizar o início do contrato social keynesiano que configurava, para as décadas seguintes, o modelo do *welfare state*, adoptado *mutatis mutandis* nas democracias europeias, com muitas diferenças já também teorizadas (Esping-Andersen, 1990), enquanto contrapartida material ou, se preferirmos, enquanto substanciação dos direitos conferidos à cidadania cívica e política pela democracia.

Esses novos direitos sociais, aos quais a sociedade portuguesa ascenderia, a sua modo, com o 25 de abril e de então para cá, correspondem, à maneira de Keynes (1936),¹ à necessidade de sustentar a procura solvável das famílias nas três situações em que, identificadamente, os membros da população activa, os trabalhadores, não estão em condições de trabalhar e, portanto, de angariar recursos próprios: o desemprego, a velhice e a doença. Com a evolução do impropriamente chamado “estado-providência” – já que o Estado nada providencia, nós é que providenciamos os nossos impostos ao Estado –, a inclusão económica e a coesão social foram sendo assumidas pelos seus dois pilares estatais: a segurança social e o sistema público de saúde, aos quais se associaram, em nome da produção de “capital humano”, a educação pública e a habitação social. Eis o ponto em que o desenvolvimento histórico da noção de cidadania nos faz chegar ao domínio da inclusão e da exclusão sociais, que abordarei daqui a um instante.

Entretanto, sem pretender fazer a narrativa exaustiva de um longo e complexo processo, convém recordar que o conceito propriamente dito de sociedade civil emerge, como havia dito, no século XVIII, na Escócia, com o filósofo Adam Ferguson, que vai escrever, em 1767, o primeiro “ensaio sobre história da sociedade civil”, enquanto manifestação dos novos interesses mercantis e industriais, mas também de secessão religiosa e intelectual, por diferenciação relativamente à ordem estatal aristocrática e fundiária, então vigente. Ao amadurecer, o conceito evoluiu no sentido de uma esfera cívica diferenciada, embora nunca radicalmente autónoma do Estado, do mercado e das igrejas, assim como da própria esfera familiar e privada.

Na Alemanha, contudo, o conceito é sintomaticamente designado por *Bürgerliche Gesellschaft*, ou seja, a “sociedade burguesa”, em suma, as “forças vivas” do burgo, conferindo assim à noção de sociedade civil o significado de uma esfera de interesses económicos privados, autónomos e, no limite, em competição com o Estado-Nação em nascimento, se não mesmo opostos às instituições públicas. Para alguém como Hegel, que aspirava à formação de um Estado alemão, a vigilância reguladora estatal sobre a sociedade burguesa era absolutamente necessária para corrigir, por assim dizer, a sua livre actuação.

Mais tarde, inspirado pela sua visão da democracia norte-americana, Alexis de Tocqueville foi praticamente o último grande defensor da ideia de sociedade civil enquanto contrapeso, simultâneo, ao individualismo liberal e ao centralismo estatal. Contudo, numa espécie de síntese actualizada dessa controvérsia política, o filósofo norte-americano John Rawls acabaria por designá-la como “sociedade organizada”, *organized society*, na sua grande teoria sobre a equidade social no século XX. Na mesma linha que Hegel, também Rawls considera que é função do Estado, precisamente, defender o interesse público contra eventuais vantagens adquiridas pelos interesses mais bem organizados e mais influentes (Rawls, 1972). Essa dimensão realista da chamada sociedade civil, implícita na teoria de Rawls, voltará a surgir com força na última década do século XX, quando os temas articulados da sociedade civil e do exercício da cidadania reemergem, após um longo período de silêncio, com o início da globalização e o retorno ao liberalismo económico no início da década de 70 do século passado.

A partir do momento em que essas tendências se conjugam, nos anos 1990, com a implosão do chamado “socialismo real”, abre-se o espaço à emergência daquilo a que Jeffrey Alexander chamou as “sociedades civis reais” (Alexander, 1998). Simultaneamente, generalizam-se apelos à “libertação da sociedade civil” adversos ao Estado centralista e burocrático que tal “libertação” desafiava. Foi, pois, nesse contexto que tais conceitos ganharam actualidade e impacto na renovação da teoria democrática, nomeadamente com a investigação do cientista político norte-americano Robert Putnam sobre a descentralização político-administrativa em Itália (Putnam, 1993).

Com efeito, a forma regionalmente diferenciada como esse processo ocorreu permitiu a Putnam dar-se conta de que o potencial democratizador da devolução de direitos e deveres às regiões italianas era tanto melhor utilizado por estas quanto mais profundas eram as raízes históricas do exercício do associativismo profissional e empresarial, em suma, quanto mais precoces e fortes eram as sociedades civis regionais. A sua prolongada pesquisa gerou uma controvérsia que dura até hoje. Contudo, o autor mais não fazia do que redescobrir a teoria do “capital social” de James Coleman, que era, na realidade, uma teoria económica aplicada a microcomportamentos sociais (Coleman, 1990). Ao aplicá-la à escala societal, Putnam abriu o campo a uma reconciliação extremamente fértil, embora complexa, entre as noções de cidadania e sociedade civil (Cabral, 2008).

Da exclusão e inclusão sociais ao “Terceiro Sector” e ao voluntariado

A sofisticação e a diferenciação crescentes do modelo do capital social permitiram, inclusivamente, articulá-lo com a problemática da exclusão e inclusão sociais. As múltiplas ambiguidades da noção de exclusão social são reconhecidas pelo psicanalista e sociólogo francês Robert Castel, cuja obra sobre as “metamorfoses da questão social” lançou esse novo paradigma dos direitos sociais na era pós-keneynsiana (Castel, 1995). Como Castel clarificou posteriormente, uma coisa é a exclusão individual explícita de pessoas cujo “elo social” se quebrou, levando à sua desfiliação relativamente à sociedade, como, por exemplo, os chamados “sem abrigo”; outra é a exclusão implícita de grupos etno-culturais identificados como “outros”; essas formas dever-se-iam menos a causas económicas, como a renda, do que a motivos psicossociais definidos.

Outra modalidade, ainda, que veio a sobrepor-se à matriz inicial de Castel é aquela que hoje designamos genericamente como exclusão social, ou seja, a incapacidade económica devida seja à marginalidade social, seja ao desemprego, à velhice ou a outros *handicaps*. Assim se verificou gradualmente, nos países mais desenvolvidos, a difusão de intervenções estatais permanentes, embora controladas através da verificação dos meios de subsistência, que levaram ao chamado “rendimento mínimo garantido”, iniciado em França em 1988

e que existe, também no Brasil, com o nome de Bolsa Família.

Essa verificação dos meios de subsistência dos assistidos acarreta, porém, disfunções potenciais, desde o clientelismo ao paternalismo, totalmente opostos ao carácter abstracto e universal dos direitos sociais que o contrato keneynsiano supunha. Castel foi o primeiro a assinalar a ambiguidade dessas discriminações positivas através das quais os direitos sociais têm vindo a ser desconstruídos. Com a recente depressão económica mundial, tornou-se mais difícil ainda sustentar o desemprego e as baixas pensões de camadas socialmente integradas, mas com rendimentos abaixo do nível de pobreza relativo (Sen, 1983). Para descrever esse estado de vulnerabilidades e de exclusões, mais ou menos violentas, profundas e irreversíveis, Castel fala da “multiplicação de pessoas que ocupam na sociedade uma posição de supra-numerários” (Castel, 1995, p. 11).

Simultaneamente, um novo paradigma temático da ciência política acerca da qualidade da democracia ficaria a dever-se, de forma determinante, à queda do muro de Berlim e à implosão do sistema soviético. Com efeito, na medida em que a democracia eleitoral passou a estar, por assim dizer, sozinha no mercado da representação política legítima, ficou sujeita a maior escrutínio e exigência por parte dos representados e, correlativamente, dos cientistas e analistas políticos (Cabral, 2000).

O retorno da sociedade civil e o seu desdobramento em capitais sociais de diversa natureza – uns mais inclusivos, outros mais excludentes – geraram, entretanto, um revival do associativismo e sobretudo do chamado terceiro sector, com um enorme surto de organizações não governamentais – essas

ONGs tipicamente situadas entre o Estado e o mercado, numa fronteira entre o público e o privado que nem sempre está traçada com a clareza (Salamon et al., 1999-2004). Essa falta de demarcação clara entre Estado, mercado e sociedade deu inclusivamente origem àquilo que no mundo anglo-saxónico se dá o nome de Quangos, isto é, *quasi-non governmental organizations*, onde a mão do Estado e a do próprio mercado estão muito próximas. Esta é uma manifestação recente daquilo que sempre foi visto, por alguns observadores, como *the dark side of social capital*.²

Inversamente, nada ilustra melhor o problema da rigorosa independência a manter pelas organizações da sociedade civil em relação aos poderes públicos, às organizações político-partidárias, às igrejas e até aos próprios movimentos sociais, do que a actividade desenvolvida pelas fundações e por outras instituições filantrópicas e mecenas. O sociólogo português João Freire (2008) tem um trabalho muito importante no qual resume a evolução do associativismo clássico, participativo e cooperativo, para um associativismo de prestação de serviços e de delegação de poderes, como, aliás, o próprio Putnam (2003) assinala noutro famoso livro.

“Saída, voz e lealdade”³

Veremos, para concluir, aquilo que se pode esperar do funcionamento da democracia e do exercício da voz da cidadania. No nosso primeiro inquérito sociológico, observámos uma correlação negativa estatisticamente significativa entre o exercício activo da cidadania por parte da população portuguesa e a percepção

que essa tinha da equidade social reinante na nossa sociedade, estimada através da percepção subjectiva daquilo que designámos, então, por equidade do sistema de oportunidades e recompensas socioeconómicas (Cabral, 1997).

Na altura, os inquiridos consideravam que o sistema de oportunidades era relativamente aberto; em contrapartida, o sistema de recompensas era considerado muito iníquo. Desde então, tenho-me concentrado nas mediações socioculturais subjacentes ao exercício activo da cidadania e à satisfação com a democracia. Num estudo internacional de 2004 (ver Quadro 1), pretendeu-se averiguar de que maneira se posicionavam a classe média-alta e a classe trabalhadora perante os atributos e atitudes que tipificam a participação política e a adesão à democracia. Comparei, assim, o conjunto das duas camadas superiores da sociedade europeia – empresários, proprietários, profissionais liberais, técnicos superiores, etc. –, que designei por *elites*, com o *operariado*, que não é, como se sabe, a classe mais pobre nem a menos organizada da nossa sociedade (Cabral, 2006).

No Quadro 1, temos em linha alguns dos mais importantes factores habitualmente associados ao exercício activo da cidadania e à satisfação com o regime representativo; em coluna, temos – para Portugal e para quatro outros países para comparação, bem como o conjunto da União Europeia (18 países) – os valores apresentados pelas elites, pelo operariado e pela média da população. Ora bem, só há uma conclusão a tirar, em nível de cada país ou em nível europeu: com raríssimas excepções à escala nacional e europeia, seja qual for o indicador em causa, as elites não só recorrem muito mais às oportunidades de participação

política do que o operariado, como se identificam muito mais com os partidos, a classe política e as instituições dos respectivos países; conseqüentemente, a sua satisfação com a democracia é muito maior do que a da classe operária. Por outras palavras, esses resultados configuram uma virtual confiscação dos sistemas partidários e da própria democracia pelas elites da União Europeia em detrimento das classes subalternas.

A única excepção relevante é o índice designado por *responsiveness*, que mede a capacidade de iniciativa dos indivíduos e a resposta do sistema à acção colectiva ou individual dos cidadãos. Por aqui, aproximamo-nos dessa “voz” teorizada por Albert Hirschman. São dois indicadores simples: a probabilidade de os inquiridos se envolverem num protesto contra alguma legislação da qual discordassem e qual seria, segundo eles, a resposta positiva ou negativa do sistema perante as iniciativas tomadas pelas pessoas. A probabilidade de tomarem alguma iniciativa não é grande, mas o que faz baixar o índice é o efeito de *feedback* negativo que tem, para a mobilização dos cidadãos, a expectativa que estes têm de as suas iniciativas “não servirem para nada”.

Ora, se, em Portugal e Espanha, as elites tendem a tomar mais iniciativas de protesto do que o operariado, não é esse o caso nos outros países nem no conjunto da União Europeia. Comprova-se, assim, que prevalece, na Península Ibérica, uma relação negativa entre uma elite que procura dissuadir o protesto e, por outro lado, uma classe operária que, perante as estratégias dissuasórias das elites, renuncia por antecipação a fazer ouvir a sua voz, criando, assim, um círculo vicioso. Inversamente, a verificação de que a iniciativa “serve para alguma

Quadro 1 – Elites e Operariado ante a política, segundo o país e UE (médias)

	Portugal			Espanha			República Checa			Suécia			União Europeia (18 países)		
	EL	OP	MN	EL	OP	MN	EL	OP	MN	EL	OP	MN	EL	OP	MUE-18
	Confiança Interpessoal	4,40	4,39	4,45	5,21	4,71	4,84	4,89	4,05	4,42	6,57	5,76	6,25	5,29	4,52
Confiança nas Instituições	5,00	4,61	4,82	5,05	4,61	4,84	4,80	4,21	4,42	6,21	5,36	5,90	5,46	4,83	5,18
Confiança na Classe Política	3,16	2,51	2,82	3,84	3,09	3,37	3,60	2,99	3,22	5,15	4,19	4,72	3,96	3,17	3,60
Interesse pela Política	2,58	1,89	2,12	2,27	1,76	1,88	2,47	2,03	2,20	2,86	2,45	2,60	2,76	2,19	2,38
Compreensão do Fenómeno Político	3,26	2,47	2,71	3,17	2,48	2,64	3,03	2,53	2,74	3,41	2,84	3,04	3,17	2,66	2,83
Iniciativa e Resposta (<i>responsiveness</i>)	1,52	1,37	1,40	1,59	1,43	1,53	1,63	1,87	1,64	1,47	1,52	1,53	1,48	1,60	1,53
Proximidade dos Partidos	2,81	2,71	2,74	2,85	2,70	2,75	2,85	2,75	2,78	2,95	2,86	2,89	2,85	2,79	2,84
Satisfação com a Democracia	4,52	4,49	4,56	5,86	5,62	5,70	5,26	4,62	4,85	6,39	5,91	6,12	5,50	4,89	5,20
Escala Esquerda-Direita	5,18	4,89	5,08	4,45	4,13	4,41	6,01	4,90	5,45	5,28	4,41	4,88	4,92	4,78	4,93
Associativismo	0,17	0,07	0,09	0,23	0,09	0,13	–	–	–	0,49	0,33	0,39	0,32	0,14	0,21
Automobilização	0,81	0,30	0,41	1,64	0,72	0,99	1,22	0,62	0,90	2,20	1,34	1,81	1,55	0,67	1,02

Escala 0-9 EL = Elite; OP = Operariado; MN = Média Nacional; MUE-18 = Média na União Europeia-18

coisa” pode gerar um círculo virtuoso. O oposto da “voz” é a “saída”, bem exemplificada na história de um país, como Portugal, pela emigração (“votar com os pés”)!

Finalmente, se é certo que, na generalidade dos países da União Europeia, as elites, devido à abundância dos seus capitais humano e social, exercitam muito mais plenamente os direitos constitucionais do que o resto da população, esses resultados mostram que, em Portugal, as próprias elites tendem a exercer esses direitos menos do que o operariado de países como a Suécia, por exemplo, e por vezes menos do que a média europeia. Portanto, além do efeito de classe, existe um efeito societal,

segundo o qual uma sociedade, como a portuguesa, sofre, no seu conjunto, de um défice tal no nível do exercício da cidadania que as próprias elites revelam, frequentemente, possuir menos capital social do que o conjunto da população europeia.

Em Portugal, efectivamente, os índices de associativismo e de automobilização das elites estão abaixo dos da classe operária sueca. Comparativamente, Portugal sofre, pois, de um défice societal de mobilização. Pode, pois, dizer-se que a capacidade de automobilização ser definidora de uma elite, porventura uma elite alternativa, como se verá a seguir no Quadro 2. É isso que se depreende desse outro quadro

Quadro 2 – Associativismo e automobilização – Portugal (2004)

(Regressão Linear Múltipla)		
	Associativismo	Auto-mobilização
Interesse pela política	–	–
Mobilização cognitiva	–	0.141***
Iniciativa e resposta política	0.144***	0.112***
Exposição aos media noticiosos	0.155***	0.132***
Confiança interpessoal	–	–
Classe social	0.078*	0.110***
Classe social subjectiva	–	–
Escolaridade	–	–
Rendimento	0.135**	0.082*
Sexo	-0.065*	0.055*
Idade	0.111**	-0.083*
Prática religiosa	0.182***	–
Socialização primária	–	–
Socialização secundária	0.220***	0.217***
Efeito-metropolitano	–	0.081**
Posição política (esquerda vs. Direita)	-0.103***	–
Variância explicada (Adjusted R2)	21,4%	48.5%
N (Minimum)	1152	1152

Nota: Os valores são coeficientes de regressão estandardizados (betas) estatisticamente significativos: * p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001. As células vazias correspondem a coeficientes de regressão estandardizados estatisticamente não significativos (p > 0,01).

produzido no contexto de uma nova pesquisa sobre as modalidades de exercício da cidadania (Cabral e Carreira da Silva, 2007). Perante esses resultados, é lícito perguntar se não estaremos diante de uma mudança cultural, um *shift* correlativo daquela outra mudança, identificada há duas décadas por Ronald Inglehart, dos valores e atitudes materialistas em direcção àquilo a que ele chamou então “pós-materialismo” (Inglehart, 1990). Agora, porém, tratar-se-ia de um *shift*, não tanto no nível dos conteúdos como, sobretudo, no nível das formas de exercer a cidadania e de desafiar as elites instaladas, seja no poder, seja nas próprias instâncias de contrapoder (Cabral, 2009).⁴

Identificámos, assim, duas modalidades distintas de exercício cidadão: por um lado, o associativismo clássico, ou seja, a pertença a associações cívicas, culturais, desportivas, partidos, sindicatos, ordens profissionais, etc., em suma, o associativismo associado ao típico capital social identificado por Putnam, em qualquer das suas vertentes, aberta (*bridging*) ou fechada (*bonding*); por outro lado, formas novas daquilo a que chamo automobilização: tipicamente, um cidadão é membro de um partido e figura, portanto, na coluna do associativismo; quando esse partido convoca uma acção, o cidadão é livre de responder ou não à convocatória, isto é, tem de fazer um esforço suplementar no sentido de estar presente, fazendo, assim, ouvir a sua voz; é este último passo pessoal que designo por automobilização.

Ora bem, há indicadores sociodemográficos de sinal estatístico contrário. Dois são particularmente interessantes, pois apontam para a mudança sociocultural. Trata-se do género e da idade. As mulheres estavam então

menos presentes no associativismo clássico e mais ligadas a novas formas da automobilização, porventura mais soltas e até erráticas, com menos compromissos no tempo, mas maior empenhamento no momento, digamos assim; os homens, em contrapartida, estavam mais associados ao capital social convencional, mas com menor saliência na automobilização. Quanto à idade, passa-se algo de análogo: o associativismo convencional é uma forma de exercício cidadão de pessoas mais velhas, enquanto os jovens se salientam entre quem se orienta preferencialmente para as modalidades de automobilização. O sentido da mudança em favor destas últimas modalidades é indicado, precisamente, pela juventude dos seus aderentes.

Vale a pena acrescentar que não há necessariamente contradição entre as duas modalidades; elas não se excluem mutuamente, antes, pelo contrário, reforçam-se uma à outra. Verifica-se, contudo, que, se há sobreposição entre elas, como acontece em 40% a 50% dos casos, a automobilização é mais geradora de associativismo do que este é gerador de mobilização. Por outras palavras, é mais provável que o envolvimento numa rede aberta de protesto leve à criação de uma associação ou à adesão a uma organização previamente constituída do que a pertença a uma dessas associações – hierarquizadas e com objectivos já estabelecidos – leve à participação activa. Acresce, por último, que a modalidade da automobilização é de longe aquela que melhor adere (48,5% de “variância explicada”) ao modelo do exercício activo da cidadania política (em Portugal como em alguns outros países, a “variância explicada” pelo associativismo é menos de metade: 21,4%).

O carácter inovador dessa mudança cultural evolução decorre, precisamente, do facto de essas lideranças serem jovens e femininas, não só em Portugal como na maior parte dos países europeus e no Canadá. Essas novas elites são, pois, menos dependentes das modalidades convencionais do capital social clássico e mais ligadas – por isso falamos, a propósito delas, de “*linking social capital*”, capital social de ligação⁵ – a formas de expressão de uma sociedade civil em rede, menos corporativa e menos mercantil do que tem sido no passado nas democracias ocidentais. Em suma, para retomar os termos de Hirschman, jovens elites emergentes que recusaram a abandonar a liça (*exit*) e que, ao exercício mais ou menos passivo da lealdade às instituições e interesses estabelecidos (*loyalty*), preferem fazer ouvir a sua voz (*voice*).

Concluindo

Com efeito, desde que a teoria da cultura cívica começou a ser testada empiricamente, a “estrutura de inferência” adoptada por Almond e Verba (1963) foi contestada, não só devido ao papel negligenciável atribuído por eles aos atributos sociodemográficos da população, como, sobretudo, à exclusiva preocupação dos autores com a *estabilidade* da democracia. Isso levou-os a desprezar a questão da *qualidade* dos regimes concretos e a atribuir a *responsabilidade* pelo mau funcionamento das instituições a culturas cívicas de massa alegadamente inadequadas à democracia, em vez de admitir a existência de efeitos de retroacção negativa do

comportamento das elites sobre o dos cidadãos (Pateman, 1980). Em sociedades como a portuguesa, essa retroacção contribui certamente para a falta generalizada de confiança social e de mobilização política (Cabral, 2003).

Algo de análogo sucede com a teoria do capital social, cujas reconhecidas dificuldades de operacionalização se devem em parte às próprias indefinições conceptuais. Não só o bom funcionamento das instituições democráticas é considerado dependente do *stock* de capital social, como tão depressa se diz que é o desenvolvimento das redes de acção colectiva que gera a confiança interpessoal e institucional, como também se afirma que, sem confiança prévia, não é possível estabelecer os laços de cooperação que constituem o capital social (Fukuyama, 1995), conforme o próprio Putnam também admitirá no seu *Bowling alone*. Não é, pois, de surpreender que Kenneth Newton tenha concluído que as relações entre confiança e redes sociais são “um problema da galinha e do ovo” (Newton, 1999). Assim, o exercício pleno da cidadania política (participação associada e automobilização), bem como da própria participação social (voluntariado), encontra-se no termo de uma cadeia de efeitos compostos que se inicia com os atributos sociodemográficos dos cidadãos e ao longo da qual é possível identificar um conjunto de mediações relevantes, tais como: (1) a confiança social e política; (2) a compreensão do fenómeno político e o sentimento de eficácia pessoal; (3) o interesse pela vida política, a *mobilização cognitiva* e a exposição aos *media* informativos; (4) finalmente, a adequação entre a oferta partidária e a procura de bens políticos (Elster, 1985), ou seja, o sentimento dos cidadãos de serem

bem-representados como teste ao bom funcionamento das instituições democráticas. Em Portugal, hoje em dia, o primeiro desses testes

(negativo) é a elevada abstenção eleitoral que pode chegar a 50% ou mais conforme as eleições. Começa por aí o défice democrático!

[I] <https://orcid.org/0000-0003-4679-5569>

Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais. Lisboa, Portugal.
mvcabral@ics.ulisboa.pt

Notas

- (1) Em particular, o capítulo final: “Concluding notes on social philosophy”.
- (2) Wacquant (1998) e Silkoset, R. Destructive Social Capital. Disponível em: http://www.suffolk.edu/files/Sawyer_MOPAN/silkoset_desctructive_social_capital.pdf. Acesso em: jun 2018.
- (3) Hirschman (1970).
- (4) Ver também. Welzel; Inglehart; Deutsch (2005).
- (5) Por ex.: https://wagner.nyu.edu/files/faculty/publications/Br_J_Soc_Work-2010-Hawkins-1777-93.pdf. Acesso em: jun 2018.

Referências

- ALEXANDER, J. (ed.) (1998). *Real Civil Societies: dilemmas of institutionalization*. Londres, International Sociological Association.
- ALMOND, G. e VERBA, S. (eds). (1963). *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Boston/MA, Little Brown.
- CABRAL, M. V. (1997). *Cidadania política e equidade social*. Oeiras, Celta.
- _____. (2000). “O exercício da cidadania política em Portugal”. In: CABRAL, M. V.; VALA, J. e FREIRE, J. (orgs.). *Trabalho e cidadania*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 123-162.
- _____. (2003). O exercício da cidadania política em perspectiva histórica (Portugal e Brasil). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 51, pp. 31-60.

- CABRAL, M. V. (2006). Class effects and societal effects: Elite and working class attitudes towards political citizenship from a European comparative perspective. *Portuguese Journal of Social Science*, v. 5, n. 3, pp. 159-178.
- _____. (2008a). "Efeito metropolitano e cultura política: novas modalidades de exercício da cidadania na metrópole de Lisboa". In: CABRAL, M. V.; SILVA F. C. da e SARAIVA, T. (orgs.). *Cidade & Cidadania: governança urbana e participação cidadã*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- _____. (org.) (2008b). *Sucesso e insucesso: escola, economia, sociedade*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- _____. (2009). Civic and political participation: a new culture shift? – evidence from 12 countries. In: THE 21ST IPSA WORLD CONGRESS. Santiago de Chile.
- CABRAL, M. V. e CARREIRA DA SILVA, F. (2007). "Ciudad y ciudadanía en Portugal. El 'efecto-metrópolis' sobre el ejercicio de la ciudadanía política". In: CLARK, T. N. e NAVARRO, C. J. (eds.). *La nueva cultura política. Tendencias globales y casos iberoamericanos*. Madrid e Buenos Aires, Miño y Dávila.
- CASTEL, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Paris, Librairie Fayard.
- COLEMAN, J. S. (1990). *Foundations of social theory*. Harvard, Harvard University Press.
- ELSTER, J. (1985). "The market and the forum: three varieties of political theory". In: ELSTER, J. e HYLAND, A. (eds.). *Foundations of social choice*.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- FREIRE, J. (2008). "Evoluções sociais no campo do associativismo". In: CABRAL, M. V. (org.). *Sucesso e insucesso: escola, economia, sociedade*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- FUKUYAMA, F. (1995). *Trust. The social virtues and the creation of prosperity*. Londres, Penguin Books.
- HIRSCHMAN, A. (1970). *Exit, voice and loyalty*. Harvard, Harvard University Press.
- INGLEHART, R. (1990). *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton, N. J., Princeton University Press.
- KEYNES, J. M. (1936). *General theory of employment, interest and money*.
- LIJPHART, A. (1980). "The structure of inference". In: ALMOND, G.; VERBA, S. (eds.). *The Civic Culture Revisited*. Boston/Toronto, Little Brown.
- MARSHALL, T. H. (1992). *Citizenship and social class*. Londres, Pluto Press.
- NEWTON, K. (1999). "Social capital and democracy in Europe". In: van DETH, J. W. et al. (orgs.). *Social capital and European Democracy*. Londres, Routledge.
- PATEMAN, C. (1980). "The civic culture: a philosophic critique". In: ALMOND, G. e VERBA, S. (eds.). *The Civic Culture Revisited*. Boston, Little Brown.
- PUTNAM, R. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N. J., Princeton University Press.
- _____. (2003). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Nova York, Simon & Schuster.

- RAWLS, J. (1972). *A Theory of Justice*. Cambridge, Harvard University Press, Mass.
- SALAMON, L. M. et al. (1999-2004). *Global civil society: dimensions of the non-profit sector*. The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- SEN, A. K. (1983). Poor, relatively speaking. *Oxford Economic Papers*, v. 35, n. 2, pp. 153-169.
- SILKOSET, R. (2008). *Destructive Social Capital*. Disponível em: http://www.suffolk.edu/files/Sawyer_MOPAN/silkoset_desctructive_social_capital.pdf. Acesso em: set 2018.
- WACQUANT, L. (1998). "Negative social capital: state breakdown and social destitution in America's urban core". *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, v. 13, n. 1. Acesso em: jun 2018.
- WEBER, M. (1958 [1921]). *The city*. Nova York, The Free Press.
- WELZEL C.; INGLEHART, R. e DEUTSCH, F. (2005). Social Capital, Voluntary Associations and Collective Action: Which Aspects of Social Capital Have the Greatest "Civic" Payoff? *Journal of Civil Society*, v. 1, n. 2, pp. 121-146.

Texto recebido em 20/jul/2018
Texto aprovado em 17/set/2018

Parceria público-privada para construção de moradia popular: fundamentos institucionais para a expansão do mercado de habitação em São Paulo

Public-private partnership for social housing: institutional
principles for the expansion of the housing market in São Paulo

Alvaro Luis dos Santos Pereira [I]
Gabriel Maldonado Palladini [II]

Resumo

Este artigo trata da dinâmica das articulações entre Estado e mercado no setor habitacional em face da ascensão do neoliberalismo e da difusão de uma agenda de política pública calcada na hegemonia da "nova economia institucional". Com base em estudo de caso sobre um projeto de parceria público-privada para a provisão de habitação de interesse social promovida pela Agência Casa Paulista, apresentamos uma reflexão sobre as mudanças e as continuidades que o atual modelo de política habitacional do estado de São Paulo representa em relação ao modelo anterior, protagonizado pela Companhia Paulista de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Os dados coletados evidenciaram uma tendência de deslocamento da primazia nas atividades de formulação e financiamento de políticas habitacionais para o setor privado.

Palavras-chave: parceria público-privada; política habitacional; neoinstitucionalismo; neoliberalismo; mercantilização.

Abstract

The article deals with the dynamics of the articulations between State and market in the housing sector, in view of the rise of neoliberalism and the diffusion of a public policy agenda grounded on the hegemony of the "new institutional economy". Based on a case study about a public-private partnership project for the provision of social housing promoted by Agência Casa Paulista, we present a reflection on the changes and continuities that the current housing policy model of the State of São Paulo represents in relation to the previous model, carried out by Companhia Paulista de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). The collected data revealed that the primacy in the housing policy formulation and financing activities tends to have been shifted to the private sector.

Keywords: public-private partnership; housing policy; neoinstitutionalism; neoliberalism; commodification.



Introdução

Este trabalho busca oferecer uma contribuição ao debate sobre as tendências recentes no campo da política habitacional a partir da experiência de formulação de um projeto de parceria público-privada (PPP) de produção de moradia popular pela Agência Casa Paulista do governo do estado de São Paulo, abordando, sobretudo, a dimensão institucional desse processo.

O setor habitacional vem figurando como um importante campo de incubação de ambientes regulatórios forjados sob a hegemonia do pensamento neoliberal, podendo-se observar ações recorrentes no sentido da difusão de arranjos de mercado nesse segmento econômico. Podem-se mencionar ao menos duas razões principais por trás desse fenômeno: em primeiro lugar, o caráter estratégico de se impulsionar o desenvolvimento de relações de mercado num setor com tamanha dimensão econômica; em segundo lugar, a necessidade de se forjar tecnologias institucionais consideravelmente sofisticadas para que seja possível contornar as barreiras à introdução de relações de mercado num campo árido como este.

O ímpeto de incorporação do setor habitacional à esfera do mercado esbarra em diversos obstáculos, tais como a temporalidade de realização do capital investido, a fixidez territorial do produto, a carência de demanda solvente, a existência de lutas sociais por sua desmercantilização, a sua assimilação como direito social por legislações e decisões judiciais, entre outros. Tais fatores fazem com que a internalização do setor habitacional ao mercado seja um processo truncado, exigindo o emprego

de doses consideráveis de imaginação e experimentalismo institucional. Tais dificuldades se tornam ainda mais intensas no contexto de países periféricos como o Brasil, em que o acesso à moradia digna nunca foi socialmente assimilado como parte integrante do custo de reprodução da força de trabalho (Oliveira, 1976; Kowarick, 1979; Maricato, 2001) e em que parte significativa das relações de ocupação e posse de imóveis não se enquadra em formatações jurídicas reconhecidas pelo direito estatal.

Argumenta-se que as dificuldades envolvidas e as possibilidades oferecidas pela incorporação do setor habitacional ao mercado fazem com que esse setor figure como alvo estratégico da agenda teórica e prática da chamada nova economia institucional,¹ que acompanhou a ascensão do pensamento neoliberal. Como será discutido ao longo deste trabalho, essa agenda teve forte impulso no Brasil a partir dos anos 1990, podendo-se observar um processo lento, porém persistente, de introdução de mudanças regulatórias e institucionais de caráter incremental voltadas para a promoção do aprofundamento de uma lógica de mercado no setor habitacional, assim como a implementação de políticas públicas voltadas para a ampliação do acesso à casa própria com base em mecanismos que emulem uma relação de mercado.²

Há significativa produção bibliográfica sobre os impulsos do processo de mercantilização ocorridos no setor habitacional no contexto de difusão das políticas neoliberais, bem como sobre processos anteriores de ação estatal voltada para a estruturação de uma dinâmica de mercado nesse setor, como a amplamente estudada experiência do Banco Nacional da Habitação (BNH) – política habitacional forjada

no âmbito de um modelo econômico dirigista e centralizado que exerceu papel-chave na transformação do setor habitacional brasileiro num circuito de acumulação de capital. Ainda que algumas referências a períodos anteriores sejam necessárias, fugiria aos objetivos deste trabalho fazer uma recapitulação em detalhes de toda essa trajetória. Buscamos oferecer uma contribuição específica para o estudo do tema a partir da análise de transformações recentes no modo de organização do setor habitacional, tendo por objeto de análise principal a disseminação de parcerias público-privadas como forma de provisão habitacional para segmentos sociais de baixa e média renda. Trataremos especificamente de experiências situadas no estado de São Paulo. Esse recorte analítico se justifica pelo fato de haver uma trajetória minimamente estabelecida de formulação e implementação de ações desse tipo no contexto paulista (ainda que em pequena escala até o presente momento) e por sua possível influência na consolidação de uma agenda de política pública para o setor.

Como metodologia, avaliou-se como opção mais adequada o estudo de caso. A PPP de habitação do centro de São Paulo foi o primeiro projeto do estado de São Paulo a utilizar o instrumento jurídico contratual da PPP para a provisão de moradia popular. Nesse sentido, optou-se por estudar essa experiência em profundidade, em virtude do entendimento de que ela figura como uma espécie de projeto piloto, tendo sido concebida com o intuito de ser replicada. Como forma de coleta de dados, optou-se pela realização de entrevistas em profundidade com alguns dos principais agentes envolvidos no projeto, divididos em dois grupos: funcionários do governo paulista e

representantes do setor privado de diferentes áreas (consultores, advogados, empreendedores do setor de construção civil, entre outros). Além das entrevistas, a pesquisa valeu-se também da análise documental de processos administrativos da Secretaria de Habitação (processo SH n. 625/05/2011, v. I – XVIII), bem como de editais de licitação (chamamento público n. 004/2012 e concorrência internacional n. 001/2014) e de atas de reuniões disponibilizadas pelo governo estadual.

O neoliberalismo, a nova economia institucional e o avanço da lógica de mercado sobre o setor habitacional no Brasil

Os impulsos de disseminação e aprofundamento de relações de tipo mercantil que se sucederam à ascensão do neoliberalismo – receituário que se consolidou como agenda governamental no Brasil a partir dos anos 1990 – manifestaram-se de modo heterogêneo conforme o segmento econômico considerado. O setor habitacional brasileiro pode ser apontado como um campo de implantação tardia e relativamente truncada de ambientes regulatórios e padrões organizacionais característicos da agenda neoliberal. Outros segmentos econômicos, tais como telecomunicações, finanças, energia elétrica, metalurgia e certos ramos da indústria de transformação, foram mais diretamente atingidos pelas reformas neoliberais em seu estágio inicial. Diante do processo de reconfiguração do capitalismo que se sucedeu à emergência desse "novo" receituário econômico em escala

mundial, tais segmentos se tornaram alvos de uma agenda de reformas que almejou aproximá-los ao máximo das condições que caracterizariam o funcionamento de um mercado ideal, teoricamente fundado na livre-iniciativa e na concorrência, sendo submetidos a processos de maior ou menor alcance de desestatização, quebra de monopólios, abertura a fluxos internacionais de capital, precificação de bens e serviços e sujeição de agentes e atividades econômicas a regimes jurídicos de direito privado.

Como amplamente ressaltado em estudos de diferentes matrizes teórico-metodológicas (Evans, 1998; Faria, 1999; Panitch e Konings, 2009; Aalbers, 2016), a despeito da difundida caracterização do ajuste neoliberal como um processo de retração do Estado e de desmantelamento de seus aparatos regulatórios, o que ocorreu efetivamente foi uma redefinição de objetivos e instrumentos de atuação estatal, e não a mera passagem de uma ordem dirigista e burocrática a outra marcada pelo abstencionismo estatal. Ao invés de uma mera desregulação econômica, o que se observou, na prática, foi a montagem de novos aparatos regulatórios, frequentemente mais complexos que os anteriores (Levi-Faur, 2005; Braithwaite, 2008; Raco, 2014). Nos termos propostos por Purcell (2009), a metáfora que designaria o papel assumido pelo Estado na ordem econômica neoliberal em sua real complexidade não seria a ideia de *laissez-faire*, mas sim a de *aidez-faire*, que expressa simultaneamente o engajamento estatal e a progressiva perda de sentido de oposições dicotômicas entre Estado e mercado.

Em diversos segmentos econômicos, o processo de implementação da agenda neoliberal se deparou com entraves à introdução do que seriam arranjos ideais na ótica de seus

defensores – ou seja, uma ordem fundada na livre-iniciativa, na concorrência e na ausência de interferências e controles por parte de forças supostamente estranhas ao mercado. Nesses casos, como apontam Dardot e Laval (2016), a tônica da agenda neoliberal foi a introdução parcial de relações de mercado, a criação de quase-mercados, a mobilização de dispositivos de regulação menos intrusivos, buscando promover a maximização do princípio mercantil nos limites de sua aderência à realidade.

É importante atentar para as imbricações entre a agenda de reformas que vem sendo efetivamente implementada ao redor do mundo ao longo das últimas décadas e a recente ascensão de uma das vertentes do institucionalismo no âmbito do debate teórico e da ação governamental – a chamada nova economia institucional.³ Seja enquanto referencial analítico, seja enquanto projeto normativo, essa corrente de pensamento constitui uma das mais acuradas representações discursivas do capitalismo contemporâneo. A paisagem ideológica assentada na hegemonia da nova economia institucional não se traduz nem numa crença ilimitada na possibilidade de se alcançar uma ordem econômica eficiente de modo "espontâneo", a partir do consentimento à atuação livre e desimpedida das forças atomizadas do mercado, nem numa busca consciente de se conter as esferas de atuação do princípio utilitarista enquanto dispositivo de racionalização do comportamento de agentes econômicos e de alocação de recursos, mas sim na disseminação de modelos analíticos e/ou prescritivos em que o Estado e as instituições figuram como catalisadores da estruturação e do desenvolvimento de forças de mercado. O subtítulo de um relatório publicado pelo Banco Mundial em

2002 – *building institutions for markets* – expressa de modo preciso o *leitmotiv* da agenda política subjacente à regulação do capitalismo contemporâneo. Tal enunciado evidencia, ao mesmo tempo, a condição de dependência dos mercados em relação às instituições e a disseminação de um projeto normativo de instrumentalização das instituições ao imperativo de expansão dos domínios da forma mercadoria.⁴

A introdução das PPPs habitacionais no estado de São Paulo constitui um fenômeno representativo da difusão dessa agenda. Tal processo, entretanto, não representa um divisor de águas na configuração do ambiente regulatório e institucional da habitação, mas fundamentalmente um novo impulso numa agenda persistente de desenvolvimento de instituições para o mercado. Ao longo das próximas seções, elencamos alguns marcos importantes dessa trajetória, buscando dar subsídios para a reflexão sobre o que as PPPs habitacionais representam em termos de mudança e de continuidade.

O governo do estado de São Paulo e a provisão de habitação

A década de 1980 foi marcada por uma forte retração do papel exercido pelo governo federal na esfera da política habitacional, o que fez com que muitos estados e municípios criassem suas próprias estruturas administrativas ou ampliassem aquelas já existentes, para prover habitação à população de baixa e média renda, resultando no que Arretche (1996) chamou de “descentralização por ausência”. A extinção do

Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, marcou o início de um período de progressiva perda de capacidade de gestão por parte do governo federal com relação à política habitacional (ibid.). Para além da questão da crise fiscal, esse processo foi impulsionado também pela própria estrutura do pacto federativo estabelecido na Constituição de 1988, em que se buscou promover maior descentralização político-administrativa e ampliar as competências das esferas de poder local. Como exemplo desse processo, definiu-se, como competência comum dos três entes federativos, a promoção de programas habitacionais, de modo que as atividades de formulação e implementação de políticas públicas nessa área fossem institucionalizadas como poder-dever da administração pública em todos os seus níveis.⁵ É importante ressaltar que a atuação de estados e de municípios na provisão habitacional não se iniciou nesse contexto, podendo-se observar a presença desses entes federativos nessa área já na época marcada pelo protagonismo do BNH e mesmo em momentos anteriores à sua criação. No entanto, seu engajamento na política habitacional intensificou-se nesse contexto.

Em São Paulo, no final dos anos 1980, constituiu-se um sistema estadual de habitação com programas próprios e formulou-se, no âmbito da companhia estadual de habitação, uma política de produção, comercialização e concessão de subsídios, cujos mecanismos de decisão passaram a ser inteiramente independentes do governo federal (Arretche, 1998, p. 116).

A constituição de um fundo público foi o ponto de maior relevância na estrutura criada para suportar os investimentos em habitação no estado. A principal fonte de financiamento foi a previsão de destinação de uma parcela

da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – tributo de competência estadual – a esta finalidade.⁶ O fluxo contínuo de recursos destinados exclusivamente ao setor foi o que propiciou o surgimento de um sistema estadual próprio de habitação. Em virtude de uma decisão judicial que considerou inconstitucional a vinculação de receitas ao financiamento de políticas públicas setoriais específicas, a obrigatoriedade do repasse deixou de existir a partir de 1998. No entanto, segundo Royer (2002), o governo estadual seguiu repassando o valor equivalente à referida quota, apesar da inexistência de obrigatoriedade.

Uma análise atenta da dinâmica da política habitacional promovida pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e de sua evolução ao longo do tempo permite identificar a simultaneidade de lógicas e modos de atuação estatal associados a momentos históricos distintos, consubstanciando a passagem gradual de um modelo de Estado intervencionista, calcado no ideário nacional-desenvolvimentista, em direção a um modelo de Estado neoliberal, orientado para a ampliação das esferas de atuação do setor privado. Por um lado, o arranjo de política habitacional centrado na CDHU tem como traços gerais a primazia de uma empresa estatal e do financiamento público como expedientes de organização da ação governamental, o que expressa a relativa permanência das estruturas burocráticas associadas ao período nacional-desenvolvimentista. Por outro lado, o *modus operandi* desse arranjo de política pública passa a sofrer mudanças consideráveis em face dos ajustes macroeconômicos e do chamado processo de "reforma do Estado" dos anos

1990 (Bresser-Pereira, 1996). De uma companhia habitacional propriamente dita, dotada de corpo técnico especializado, equipamentos e recursos próprios empregados na produção habitacional pública, a CDHU vai se convertendo progressivamente numa gestora de licitações e contratos, passando a delegar um rol crescente de obras e serviços, antes executados diretamente pelo setor público, a agentes privados (Pulhez, 2016). Embora a aparência da sistemática de provisão habitacional organizada por uma empresa como a CDHU seja a de um serviço público prestado por uma estrutura burocrática do Estado, sua materialidade, ou seja, as atividades de elaboração de projetos, construção civil, implantação de equipamentos urbanos, prestação de serviços de administração e manutenção predial, entre outros, assume progressivamente o caráter de atividade empresarial privada. Essa transformação, que avança de modo gradual, porém continuado, é representativa do processo de reorganização das atividades estatais sob a égide de um dos mantras da difusão do modelo da chamada New Public Management e do "Estado regulador", em que se preconiza que este deve se concentrar em conduzir o barco, abstendo-se de remá-lo – a conhecida máxima do "*steer, don't row*" (Hood, 2009; Lynn Jr., 2009).

A reorganização do sistema estadual de política habitacional a partir dessa racionalidade vem ganhando novo impulso desde o início da década de 2010, quando se deu a criação da Agência Casa Paulista, em vista à introdução de um modelo de provisão habitacional centrado no instrumento contratual da parceria público-privada. Como buscamos evidenciar, a introdução desse "novo" modelo não representa uma ruptura radical em relação

à sistemática anterior, mas sim uma mudança de natureza incremental, em que algumas tendências que já estavam em andamento se acentuam. Sua caracterização como modalidade de provisão habitacional centrada no protagonismo da iniciativa privada, em contraste com um modelo anterior supostamente baseado na primazia do Estado, é antes de mais nada uma construção simbólica, por meio da qual se busca difundir a imagem da superação de um paradigma alegadamente anacrônico de administração burocrática – representado de forma caricatural em discursos hegemônicos – e da adaptação dos aparatos de implementação de políticas públicas a uma lógica gerencial, que teoricamente os tornaria mais modernos, enxutos e eficientes.

Feita essa ressalva quanto aos exageros presentes nas representações discursivas das mudanças supostamente trazidas pela introdução das PPPs, argumentamos que algumas transformações relevantes de fato vêm ocorrendo no bojo da adoção do modelo de política habitacional centrado nesse instrumento. Destaca-se, nesse sentido, o modo como as PPPs vêm interferindo em dois aspectos de importância fundamental nas políticas habitacionais: sua formulação e seu financiamento. Entretanto, para que se possa colocar em perspectiva histórica a entrada em cena das PPPs no setor habitacional em São Paulo e no Brasil e avaliar o que elas de fato representam em termos de mudança e de continuidade, é necessário resgatar alguns acontecimentos importantes da trajetória da política habitacional e da regulação do setor imobiliário na escala nacional no período recente. Com essa finalidade, tratamos sucintamente das experiências do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e do

Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na próxima seção.

Governo Federal e a política habitacional nos anos 2000

No final dos anos 1990, uma importante inovação no setor, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). Tal ambiente regulatório foi introduzido com o intuito de se estruturar um mercado de securitização de hipotecas semelhante ao existente nos EUA (Fix, 2011; Royer, 2014; Sanfelici, 2013). Um acontecimento anterior à criação do SFI, e que já sinalizava as mudanças que seriam introduzidas no ambiente regulatório do financiamento imobiliário no Brasil naquele período, foi a criação dos fundos de investimento imobiliário (FIIs) em 1993 – figura inspirada nos Real Estate Investment Trusts (REITs) norte-americanos. A promoção de reformas legais com tais características foi uma diretriz amplamente defendida por agências internacionais como alternativa para se ampliar o acesso à habitação pela via do mercado. O raciocínio baseava-se na tese de que a introdução de um ambiente institucional visto com bons olhos pelos agentes do mercado de capitais levaria à redução da percepção de risco, o que propiciaria a elevação do volume de investimentos e a redução dos custos de crédito para o financiamento habitacional no contexto de economias ditas "emergentes", como a brasileira. A premissa por trás da introdução dos FIIs e do SFI no ordenamento jurídico brasileiro era a de que seria estratégico ampliar os elos entre o mercado de capitais e

o setor imobiliário. Não é por acaso que, paralelamente à estruturação jurídica desses novos ativos e modalidades de investimento de base imobiliária, a agenda de reformas regulatórias promovida no período promoveu também uma série de medidas orientadas para o fortalecimento da segurança jurídica de credores em atividades de financiamento à produção e à compra de imóveis, tais como a alienação fiduciária, o patrimônio de afetação e o regime fiduciário. Em síntese, defendia-se que a estruturação de um ambiente institucional e regulatório adequado tenderia a impulsionar o desenvolvimento do mercado de habitação, eventualmente possibilitando sua extensão a segmentos populacionais de menor renda e contribuindo para o enfrentamento das carências habitacionais.

Tal aposta, entretanto, não se concretizou conforme os prognósticos dos idealizadores das reformas mencionadas. O SFI vem sendo operado de forma praticamente "artesanal" desde a sua criação (Aragão e Cardoso, 2013, e Pereira, 2017). Embora apresente uma curva de crescimento relativamente alta, está longe de ter desencadeado um salto no volume de crédito imobiliário no Brasil. Sua contribuição enquanto fonte direta de financiamento para imóveis em geral, e para imóveis residenciais em particular, é pouco significativa, e praticamente inexistente no caso de empreendimentos habitacionais destinados à população de baixa renda. Os recursos provenientes desses canais de financiamento são direcionados, sobretudo, a edifícios corporativos, *shopping-centers*, galpões de logística e hotéis.

Embora não tenham impulsionado diretamente o avanço da produção habitacional mercantil em direção a segmentos de renda

mais baixa, pode-se identificar uma contribuição indireta dessas reformas para transformações nesse sentido. Como se pode depreender dos estudos de Royer (2014), Fix (2011) e Sanfelici (2013), a tentativa de replicação do modelo de securitização de hipotecas dos EUA desencadeou um esforço abrangente de reformas orientadas para a montagem de um ambiente regulatório palatável ao mercado. Se a securitização de recebíveis não se desenvolveu de modo vigoroso, a regulação introduzida para lhe dar suporte pavimentou o caminho para o aprofundamento de relações de tipo mercantil no setor por outras vias, contribuindo para a afirmação de um paradigma da habitação enquanto *commodity* no país.

Já, nos anos 2000, pode-se observar uma nova onda de transformações na dinâmica de funcionamento do mercado imobiliário no País. Acompanhando o movimento geral de aquecimento econômico, o setor imobiliário teve forte impulso nesse período. Um dos fatores constitutivos desse processo foi a diversificação do perfil dos produtos imobiliários ofertados pelas empresas do setor, destacando-se o crescimento exponencial da produção de imóveis residenciais para grupos de renda mais baixa – o chamado "segmento econômico" (Shimbo, 2012) –, nunca atendidos pelo mercado imobiliário formal.

Um dos fatores que impulsionaram tal processo foi a adoção de novas formas de capitalização pelas principais empresas do setor imobiliário. Especialmente, a partir de 2005, muitas dessas empresas, buscando aproveitar-se do cenário de elevada liquidez no mercado de capitais no período que antecedeu à crise financeira internacional, abriram seu capital na bolsa de valores, passando a ser

mais diretamente influenciadas por dinâmicas, padrões gerenciais e métricas de desempenho características do mercado financeiro. Como apontam diversos estudos (Fix, 2011; Shimbo, 2012; Sanfelici, 2013), muitas dessas empresas – grupos até então geridos em bases familiares, em sua maioria – foram induzidas a adotar práticas mais "agressivas" para aumentar suas projeções de resultados, sendo levadas a "desbravar" o até então incipiente mercado habitacional de baixa renda. Embora seja frequentemente caracterizada como um processo de desenvolvimento endógeno do "mercado", a entrada massiva de capitais que impulsionou tal mudança de cenário no setor imobiliário brasileiro, conforme já apontado acima, foi amplamente favorecida pelas reformas regulatórias da década anterior. Se a implementação dessas reformas não foi condição suficiente para que tal processo ocorresse, combinando-se com fatores como o forte desempenho da economia brasileira e a abundância de liquidez no cenário internacional no período, certamente figurou como condição necessária para que houvesse um afluxo de capitais de tal proporção para o setor imobiliário brasileiro e, particularmente, para que o processo alcançasse o segmento habitacional de baixa renda.

O ciclo de expansão do circuito da habitação de mercado no Brasil vivenciado durante os anos 2000, aparentemente capitaneado por forças do próprio mercado, atingiria seu esgotamento com a eclosão da crise financeira internacional. Diante da inversão do cenário econômico mundial, da contração generalizada do crédito e do refluxo de recursos financeiros para as economias centrais, as bases de sustentação do crescimento do circuito imobiliário

brasileiro do período anterior esvaíram-se. As empresas do setor viram-se subitamente diante de uma tendência de forte retração da demanda, combinada a uma situação de alavancagem excessiva, forte exposição a dívidas e acumulação de estoques de insumos e produtos de baixa liquidez. Configurou-se, inclusive, um temor de quebra generalizada das grandes empresas do setor nesse período. A crise internacional teria interrompido drasticamente o processo de expansão do mercado para habitação no País se não fosse o advento de uma nova rodada de intervenção estatal que, nas palavras de Fix (2011), levou tais empresas "do inferno ao céu": o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O Programa Minha Casa Minha Vida

Em 2009, o governo federal lançou o que veio a se tornar o maior programa habitacional dos últimos vinte anos: o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). A extensa literatura existente sobre o programa mostra que, mais do que atacar o problema das necessidades habitacionais não atendidas, pretendia-se mitigar os impactos da crise a partir dos efeitos multiplicadores da indústria da construção civil. A utilização de políticas públicas no setor da habitação para mitigar efeitos de crises ou para aquecer a economia é uma prática que vem sendo adotada pelo menos desde a época do BNH (Andrade, 1976; Bolaffi, 1972). Além da questão macroeconômica, o programa também tinha por intuito solucionar a crise específica das empresas do setor de construção civil,

seriamente ameaçadas pela súbita inversão do cenário econômico decorrente da crise financeira internacional.

O PMCMV foi fortemente inspirado nas experiências de política habitacional chilena e mexicana, calcadas no protagonismo do setor privado (Rolnik, 2015). No caso brasileiro, conforme relatou Andrade (2011), foram os representantes das empresas do setor imobiliário que apresentaram a proposta que mais se aproximou do que veio a ser o programa efetivamente implementado.

A sistemática adotada no PMCMV, assim como ocorre nas políticas habitacionais mexicana e chilena, tem como pilar fundamental a concessão de subsídios à demanda por meio de recursos públicos. O programa conta com um conjunto de modalidades específicas, com públicos-alvo, fontes de financiamento, critérios de seleção de demanda e volumes de subsídio distintos. A maior parte das unidades produzidas no âmbito do programa enquadra-se na modalidade "PMCMV – Empresas", observando-se forte protagonismo das empresas privadas de construção civil na produção habitacional promovida no âmbito dessa política pública.

A aposta na iniciativa privada como protagonista do programa é acompanhada de um discurso de falta de capacidade gerencial da administração pública, em especial dos municípios. Como aponta Fix:

A justificativa é a dificuldade do poder público (sobretudo municipal) na aplicação de recursos induzindo o governo federal a optar por uma produção diretamente de mercado. Deste modo, ao invés de atuar para reverter o quadro de entraves à gestão pública, fortalecendo-a, assume a premissa

de que a eficiência está mesmo do lado das empresas privadas. (2011, p. 52)

O arranjo constituído no PMCMV poderia ser caracterizado como exemplo de criação de um "quase-mercado" por meio da ação do Estado. A produção da mercadoria imobiliária fica a cargo da iniciativa privada. A realização dessa mercadoria, por sua vez, é garantida pelo Estado. Nas diferentes modalidades e linhas de financiamento existentes no programa, o Estado garante, direta ou indiretamente, a existência de demanda solvável para as mercadorias produzidas pelas empresas privadas. As construtoras não se sujeitam ao risco de inadimplência do mutuário final ao produzirem no âmbito do programa, sendo tal risco absorvido pelos fundos públicos que financiam de modo subsidiado a compra das unidades – Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), conforme a modalidade e a faixa de renda em questão.

O elevado volume de recursos públicos e da poupança de fundos semi-públicos (FGTS) canalizados para o programa permitiu que se suprisse a ausência de demanda efetiva (ou seja, com capacidade de pagamento) em volume suficiente para dar vazão aos estoques e à alta capacidade instalada que as empresas de construção haviam constituído no período anterior à crise, evitando que se configurasse um cenário de crise de superprodução no setor no curto prazo. Esse programa deu sustentação ao processo de desenvolvimento de relações de mercado no âmbito do assim chamado "segmento econômico". É importante ressaltar que, ao ampliar a escala de atividades empresariais voltadas para esse

nicho populacional, o programa não apenas permitiu a absorção das tendências de crise gestadas no ciclo anterior, como também estimulou um processo de mudanças técnicas e gerenciais no processo produtivo da habitação que reduziram seus custos (Shimbo, 2012; Baraveli, 2014). Dessa forma, possibilitou que se desenvolvessem condições objetivas para um processo mais perene de avanço do circuito imobiliário mercantil sobre a produção habitacional destinada a segmentos de menor renda.

O PMCMV constituiu um momento importantíssimo na trajetória recente de provisão de estímulos institucionais e regulatórios para o desenvolvimento de um mercado de habitação no País. Embora não seja denominado dessa forma, o programa apresenta diversas semelhanças com as parcerias público-privadas, podendo ser considerado um catalisador do atual processo de difusão desse modelo no campo da política habitacional. A sistemática estabelecida no âmbito do programa atribuiu protagonismo às empresas privadas em aspectos como a elaboração de projetos arquitetônicos, a aquisição de terrenos e a construção dos empreendimentos. No entanto, manteve a primazia do setor público em atribuições como a elaboração de modelagens econômico-financeiras e jurídicas, o financiamento dos empreendimentos e a prestação de serviços posteriores à entrega das unidades habitacionais. A tentativa de transferência – ainda que parcial – dessas atribuições à iniciativa privada é o que representa um passo adicional na agenda de estruturação de um circuito mercantil para a habitação, como buscamos evidenciar na próxima seção por meio do caso das PPPs promovidas pela Agência Casa Paulista.

A atividade privada no setor de habitação paulista

A criação da agência de habitação popular Casa Paulista insere-se em um contexto de crescente participação da atividade privada na prestação de serviços públicos no estado de São Paulo. O objetivo do órgão, segundo texto do decreto de sua criação, é o de “atuar como agente indutor e estimulador da atividade privada para o setor de habitação de interesse social” (decreto n. 57.370, de 2011).

Desde a sua criação, a agência tem atuado em duas frentes principais: a promoção de parcerias com o PMCMV e a constituição de uma espécie de laboratório de modelagem de projetos de moradia popular.⁷ Foi com o intuito de promover a atividade privada no setor e de desenvolver um arcabouço jurídico para fomentar um ambiente de negócios que se concebeu o chamamento público n. 004/2012, por meio do qual se encomendou a elaboração de estudos técnicos e modelagens de projetos de parceria público-privada de Habitação de Interesse Social por agentes privados.

A possibilidade de participação da iniciativa privada na modelagem de serviços públicos já havia sido prevista no artigo 21º da lei federal n. 8.987/1995, conhecida como a lei geral de concessões. Essa lei prevê que o trabalho de modelagem realizado por instituições privadas seja remunerado pelo concessionário vencedor da licitação. Diferentemente de alguns países em que se proíbe a participação de instituições privadas que atuaram no desenvolvimento de estudos no processo licitatório principal, no caso brasileiro, a participação de instituições

que desenvolveram os estudos na licitação subsequente é permitida pelo artigo 31º da lei federal n. 9.074/1995. Esse tipo de prática, que até então não havia recebido nomenclatura e tratamento jurídico específico, passou a ser regulamentada nas casas legislativas dos estados e municípios a partir de 2004, após a aprovação da lei federal n. 11.079/2004.⁸ No estado de São Paulo, a lei estadual n. 11.688/2004 regulamentou as parcerias público-privadas e o decreto n. 57.289/2011 criou o conceito de Manifestação de Interesse Privado (MIP), definindo-o em seu artigo 2º como: “a apresentação de propostas, estudos ou levantamentos, por pessoas físicas ou jurídicas da iniciativa privada, com vistas à inclusão de projetos no Programa de PPP”.

O instrumento da MIP foi primeiramente utilizado no estado de São Paulo em 2011 na elaboração de estudos para um projeto de parceria público-privada a ser estabelecida com a Fundação para o Remédio Popular (Furp), englobando a realização de obras de adequação da infraestrutura existente, bem como sua gestão, operação e manutenção. A ideia de publicar um edital de chamamento no setor de habitação popular, segundo funcionário da Secretaria de Habitação, veio dessa primeira experiência da Furp, tida como exitosa.

A PPP de Habitação consiste num projeto de parceria público-privada para a construção de 14 mil unidades no centro expandido da capital, com aproximadamente 9 mil unidades de Habitação de Interesse Social (HIS) e 5 mil unidades de Habitação de Mercado Popular (HMP). A modelagem incluí a prestação de serviços pelo concessionário (serviços de pré e pós-ocupação a serem prestados aos futuros residentes dos empreendimentos, apoio

à gestão condominial e manutenção predial), conforme definido no Contrato SH 001/2015. O prazo de vigência do contrato previsto no edital é de 20 anos, período ao longo do qual são distribuídas as contraprestações pecuniárias pagas pelo governo paulista ao concessionário vencedor da licitação.

A tentativa de se transferir o protagonismo na provisão de moradia popular para o setor privado tem como ponto de partida uma mudança no significado do próprio conceito de déficit habitacional. Conforme observou funcionário da Casa Paulista em entrevista:

Nas condições de uma economia de mercado, quem tem necessidade e poder de compra, vira demanda. O poder de compra da habitação, ou seja, a capacidade do cidadão de comprar uma casa, quase que para a maioria da população, é a capacidade que ele tem de contrair um financiamento habitacional. Tem um contingente enorme da população que tem necessidade, mas não consegue alavancar crédito. Como ele resolve essa situação? Na oferta irregular: favela, área invadida, área de risco. Esse é o problema da política habitacional. É essa oferta irregular que satisfaz essa demanda que não consegue se resolver no mercado.

Pode-se perceber uma mudança no tratamento do próprio setor habitacional, que deixa de ser tratado como política social. A necessidade habitacional da população de baixa renda que, sob a perspectiva de políticas públicas sociais, poderia ser encarada como um direito social se transforma em demanda por moradia, obedecendo ao raciocínio intrínseco à relação oferta-demanda. Segundo o funcionário entrevistado, o objetivo da criação da Agência Casa Paulista foi o de criar um mercado em que a

população de baixa renda pudesse ser vista como demanda por moradia pelo setor privado. Em suas palavras:

Em uma economia capitalista ninguém atende necessidade, atende demanda. Como fazemos para pendurar essa população de baixa renda na curva da demanda? Se o problema é a capacidade de contrair crédito, começamos a estudar a possibilidade de ter uma política de fomento. Foram nessas bases que começamos a se estruturar uma política de fomento ao setor privado para que ele oferecesse imóveis para a população-alvo da política pública habitacional.

A agência é, então, criada com foco no fomento ao setor privado e na proposição de novas formas de produção de moradia popular com protagonismo do setor privado (ver Figura 1). A proposta de parceria público-privada, formulada pelo setor privado a partir do instrumento de MIP, priorizou grandes construtoras e empreiteiras, reservando papel secundário às construtoras de pequeno e médio porte que historicamente atuavam no setor de moradia popular como subcontratadas de empresas públicas, como a CDHU e as companhias municipais de habitação. O próprio desenho do programa foi pensado de modo que a

Figura 1 – Estrutura governamental paulista – Setor de habitação popular



Fonte: Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, 2015.

apresentação de propostas se restringisse aos grandes players do mercado, deixando a construção da moradia *stricto sensu* como mais um de vários elementos de um contrato com um conjunto de obrigações mais complexas. Conforme sintetizou um dos idealizadores da PPP habitacional no governo:

A PPP queria introduzir um modelo de risco no mercado de habitação popular, para quem conhece estruturação do mercado financeiro. Construir os apartamentos poderia ser qualquer empresa, é como uma commodity, a construção é a parte menos complexa da PPP. O que a gente queria de verdade era criar um modelo diferente de oferta de habitação e ampliar o volume de oferta de moradia popular no estado. Queríamos criar um mercado do tamanho que é o negócio do metrô. A ideia era que a gente trouxesse grandes players como tem os de metrô, por exemplo. Era a criação de um novo mercado.

Essencialmente, são duas as principais mudanças que ocorreram na PPP habitacional em relação aos programas anteriores: 1) processo de formulação da política; e 2) sistemática do seu financiamento. Conforme explicado no tópico anterior, com a aprovação da lei federal das PPP em 2004, o estado de São Paulo regulamentou a Manifestação de Interesse Privado (MIP), que foi o artifício jurídico usado pela Secretaria de Habitação para construir o projeto de PPP habitacional em conjunto com o setor privado. Diferentemente dos projetos anteriormente realizados pela CDHU, em que o setor público era o responsável pelo desenho do programa, a PPP da Casa Paulista transferiu essa responsabilidade ao setor privado, utilizando o instrumento da MIP para tal. Em entrevista, um advogado que atua no mercado de

consultorias relacionadas a projetos desse tipo definiu a MIP como:

um instituto que procurou pavimentar as conversas entre a iniciativa privada e o setor público. Essas conversas existem hoje, sempre existiram e sempre vão existir. Como essas conversas ocorrem em bases institucionais? Como você regula esses diálogos para serem transparentes, republicanos, pautados em regras iguais para todos?

É interessante notar que, apesar de caracterizado como republicano pelo entrevistado, nenhum dos decretos e leis que regulam o instrumento faz menção à participação popular no processo de modelagem dos projetos. Trata-se de um instituto criado fundamentalmente para mediar a relação entre a administração pública e empresas privadas, não atribuindo qualquer papel relevante à população em geral, nem mesmo a grupos diretamente impactados pelos projetos em questão.

Do ponto de vista dos gestores públicos, a MIP é apontada também como uma forma de financiar estudos com equipes dotadas de qualificação técnica e diversificação profissional. Conforme apontou um funcionário público em entrevista:

É a possibilidade de o mercado trazer coisas que a gente não viu. Porque a gente é muito burocrático, tradicional, não gosta de mudar. Na escala que queríamos atuar, não tínhamos dinheiro para bancar o estudo. O Urbem gastou no mínimo R\$ 10 milhões para fazer o estudo. O Estado pôde receber uma proposta muito melhor do que ele faria. Se você pegar a composição técnica do Urbem, são 70 pessoas, um sociólogo, um urbanista, advogado, economista, é uma gama de equipe que

eu jamais conseguiria pagar. É uma oportunidade que o Estado tem de se bancar e receber estudos sem custo direto aos cofres públicos.⁹

As empresas privadas, por sua vez, têm como uma das motivações para se envolver no processo de criação em conjunto com o setor público a possibilidade de construir um edital que lhe garanta condições competitivas na concorrência licitatória a partir da captura da assimetria de informação¹⁰ gerada no processo da MIP. Conforme colocou um dos entrevistados que participou como proponente da MIP da Casa Paulista,

As construtoras entram nisso [MIP] para ganhar a concessão. Trata-se de uma assimetria de informação que todas as empreiteiras costumam capturar para poder ganhar a concessão, ou seja, elas investem numa modelagem de estrada de rodagem ou hidrelétrica, por exemplo, para depois, quando sair o edital de licitação, elas saberem mais do que os concorrentes. No final das contas, quem tem a assimetria de informação acaba ganhando a concorrência.

Outro ex-funcionário da prefeitura de São Paulo, especialista no mercado de concessões e PPPs, afirmou que os governos, no geral, têm dificuldade de manter internamente equipes com capacitação necessária para modelar projetos de grande porte e que, por isso, existe uma necessidade de se recorrer ao mercado:

Há duas alternativas possíveis nos casos de projetos de grande porte: ir ao mercado e contratar consultores ou fazer a MIP. Para contratar é complicado, tem a lei 8.666, a lei de licitações, que tem um monte de dificuldades, limitações,

privilegia custo ao invés da qualidade. Às vezes o processo é moroso, pode ter questionamento dos tribunais de contas. Aí surge o PMI, que funciona da seguinte forma: tenho uma ideia do que fazer, mas não sei exatamente como. É ir a mercado e capturar a sua engenhosidade para desenvolver o projeto.

Diferentemente dos projetos anteriores, em que a Secretaria de Habitação era a responsável pela execução e pelo desenho dos projetos de habitação popular, com a criação da Casa Paulista e a estruturação da política de fomento ao setor privado, delegou-se também a definição da política habitacional ao setor privado por meio da MIP.

É difícil determinar com precisão, a partir da fala dos funcionários públicos entrevistados, qual era a inovação que se esperava conseguir no caso da PPP de habitação. Em contraste com alguns setores que lidam diretamente com tecnologia, como foi o caso do projeto de parceria público-privada para iluminação pública na cidade de São Paulo, a produção de moradia popular e os serviços inerentes a essa produção vêm sendo feitos pelas companhias estaduais e municipais desde os anos 1940. Dessa forma, entende-se que, mais do que atender a uma necessidade específica da população, o objetivo da Agência Casa Paulista é o de desenvolver novos modelos para a provisão habitacional, figurando como um laboratório de incubação de projetos com forte atuação da iniciativa privada.

A segunda mudança relevante do projeto da PPP habitacional é a sistemática de financiamento. Na produção via CDHU, é a companhia pública a responsável pelo financiamento às famílias para aquisição da moradia. A CDHU

contrata a construção do empreendimento, paga a construtora após a entrega da obra e financia a venda das unidades às famílias beneficiárias. A diferença entre os valores envolvidos nessas duas transações (ou seja, entre o valor pago pela CDHU às construtoras e o valor pago pelas famílias à CDHU ao longo do período de amortização do financiamento) configura o subsídio público paulista à política habitacional. Na PPP habitacional, o concessionário faz o investimento necessário à construção do empreendimento (com recursos próprios ou com crédito obtido no mercado financeiro), sendo remunerado ao longo do período de execução do contrato de PPP, e não logo após a conclusão da obra. O financiamento da compra das unidades pelas famílias é feito pela Caixa Econômica Federal. A diferença entre o valor global de remuneração da concessionária da PPP e o somatório dos valores pagos pelas famílias beneficiárias ao longo da amortização do financiamento é coberta pelo governo estadual sob a forma de contraprestação pecuniária prevista no contrato da PPP.

Em ambos os modelos de produção estatal, tanto pela CDHU quando pelo PMCMV, o tempo entre o investimento inicial e o momento em que as construtoras recebem pela construção das unidades não passa dos 24 meses (exposição ao mercado). No caso da PPP habitacional, o pagamento pela construção dos conjuntos é diluído ao longo de 20 anos. A remuneração, portanto, no modelo CDHU ou PMCMV, ocorre pela construção das unidades habitacionais propriamente ditas, enquanto o valor unitário pela habitação na PPP inclui não só os custos inerentes à sua construção, mas também uma remuneração pelo capital investido do concessionário ao longo dos 20 anos

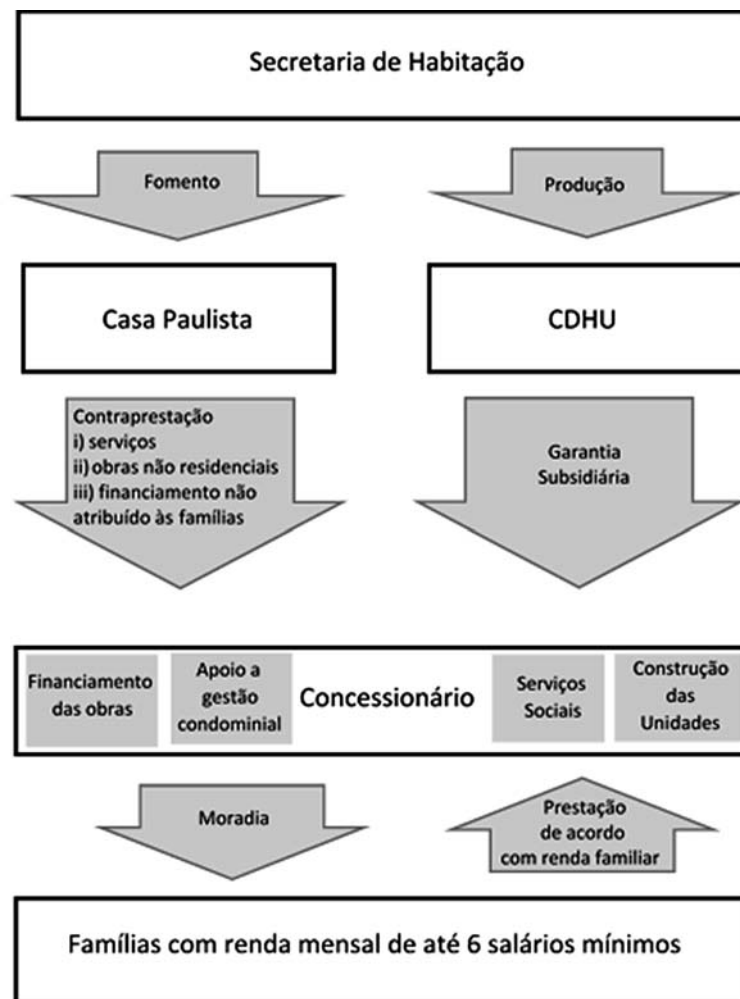
de contrato. Em síntese, a relação econômica estabelecida é análoga a de uma concessão de crédito pelo concessionário da PPP ao governo estadual, de modo que a equação financeira prevista no contrato leva em conta o tempo de recuperação do investimento.

Essa mudança no regime de financiamento do projeto demandou do governo a estruturação de um esquema de garantias de pagamento ao concessionário que fosse visto como confiável, de modo a evitar que um eventual calote do governo fizesse com que o concessionário ficasse sujeito a receber eventuais débitos pela via de precatórios.¹¹ Como é de praxe no governo do estado de São Paulo, seis contraprestações mensais são garantidas pela Companhia Paulista de Parcerias (CPP), um fundo com recursos dos cofres estaduais instituído para garantir pagamentos em projetos de PPPs. A novidade na PPP habitacional foi a forma como se estruturaram as garantias subsidiárias: criou-se um fundo provisório com os recebíveis da CDHU¹² e se ofereceu um penhor provisório desse fundo à concessionária no caso de inadimplência do governo estadual. Foi possível perceber, ao longo das entrevistas, a existência de uma preocupação grande por parte de agentes do mercado com relação às garantias de pagamento. Um consultor de projetos de infraestrutura ressaltou que as garantias são um elemento essencial em projetos de longo prazo, sendo exigidas pelas instituições bancárias que financiam esses projetos.

A PPP é caracterizada pelos seus próprios idealizadores como uma forma de financiar o Estado

O negócio da PPP é fundamentalmente um negócio financeiro. Alguém que está botando dinheiro no Estado em uma obra

Figura 2 – Modelo proposto na PPP habitacional



Fonte: elaboração própria.

e recebendo, obtendo retorno pelo risco tomado, que é o que a gente chama de taxa interna de retorno do capital.

Outro entrevistado, representante do mercado privado, afirmou que o concessionário atuaria como uma unidade de financiamento

de todos os serviços inerentes à oferta de habitação (construção dos empreendimentos, manutenção predial, auxílio à gestão condominial) e não apenas à construção dos edifícios. Segundo o entrevistado, as atribuições do concessionário seriam as atividades que antes eram realizadas pela própria CDHU:

a PPP Casa Paulista é nada mais do que uma desestatização da CDHU. O que a CDHU faz? Pra você entender a PPP, entenda o que a CDHU faz. Historicamente, no Brasil, quem fazia o papel dos atuais concessionários ou parceiros privados eram as empresas estatais. Por que uma Petrobras, Eletrobras foi criada? Para que a CDHU foi criada? Foi criada não só para construir unidades habitacionais, mas para prestar uma série de serviços para que uma pessoa se fixe no lugar, tenha boas condições de vida. A atuação da CDHU é muito mais ampla do que apenas a construção de novos conjuntos.

A comparação do custo final por unidade habitacional em relação ao modelo de produção via CDHU é de difícil estimativa, visto que a PPP inclui obras públicas,¹³ serviços de pré e pós-ocupação e de manutenção predial, além do fato de o projeto encontrar-se ainda em fase inicial de implementação.¹⁴ No entanto, apesar de a PPP habitacional ser exaustivamente caracterizada em discursos como uma alternativa que poderia proporcionar custos inferiores aos do modelo de produção da CDHU, tanto um ex-secretário estadual de habitação estadual,¹⁵ quanto gestores públicos da própria Casa Paulista entrevistados, admitiram a possibilidade de o modelo da PPP vir a custar mais caro ao governo estadual. Segundo relato de um gestor público, funcionário da Casa Paulista, o modelo da PPP pode custar mais ao Estado em razão da remuneração do capital privado:

Qual o custo do capital? Para o privado utilizar recursos próprios ou buscar crédito privado para depois receber do Estado, quanto custa isso? A PPP eventualmente pode ficar mais cara não é porque o modelo de operação é mais caro, mas porque estou remunerando o capital de terceiros,

um dinheiro que eu não tenho e quero antecipar a meta.

A justificativa para o uso de PPPs permeia a baixa capacidade de investimento do setor público e coloca o investimento privado, mesmo que mais caro aos cofres públicos no longo prazo, como essencial para “antecipar a meta”. Segundo estimativa da própria secretaria de habitação, o déficit habitacional do estado de São Paulo é de 1,2 milhão de unidades. Com orçamento anual de 2 bilhões de reais e um custo por unidade habitacional de 70 mil (números trazidos por funcionário da Casa Paulista para o ano de 2016), seriam necessários 42 anos para zerar o déficit de 2017. O argumento que o governo utiliza para justificar a utilização da PPP como forma de financiamento do Estado é de antecipar a cumprimento dessa meta utilizando recursos privados.

Parcerias público-privadas têm sido cada vez mais utilizadas como alternativa para a provisão de moradia popular, e a PPP de habitação do centro vem figurando como referência nesse processo. O próprio governo do estado lançou, em 2016, a segunda PPP de habitação, conhecida como Fazenda Albor, com características parecidas com as do projeto do centro no tocante à sua modelagem econômica e jurídica. No âmbito local, é possível identificar a proliferação de propostas voltadas à provisão de moradia popular pela via das PPPs. No município de São Paulo, por exemplo, foi realizada uma apresentação pública sobre a estruturação de um programa de locação social utilizando o instrumento da PPP. As garantias dessa PPP municipal seriam o penhor temporário dos recebíveis da Cohab, algo muito parecido com o que foi feito pela Casa Paulista com os recebíveis

da CDHU. O objetivo de política pública perseguido por meio da concepção da PPP do centro, muito mais do que a entrega de unidades habitacionais, foi o desenvolvimento de um modelo replicável de utilização do instrumento jurídico-contratual da parceria público-privada para a construção de moradia popular. A Agência Casa Paulista coloca-se, dessa forma, como um laboratório de novas formas de provisionamento de moradia popular, tendo como foco atribuir à iniciativa privada papel central na proposição e execução de projetos.

Conclusão

A experiência da PPP promovida pela Agência Casa Paulista para a produção de moradia destinada à população de baixa renda na área central de São Paulo constitui um exemplo bastante ilustrativo da dinâmica das articulações entre Estado e mercado que vêm se proliferando com a ascensão do neoliberalismo e a difusão de uma agenda de políticas públicas calcada na hegemonia teórica e política da nova economia institucional. Esse caso mostra a existência de entraves à introdução de relações de produção e consumo de caráter propriamente mercantil em determinadas esferas da vida, como a habitação, bem como a necessidade do emprego intensivo de expedientes de intervenção na esfera econômica por parte do Estado, que abrangem fatores como a provisão de condições regulatórias, a estruturação de arranjos institucionais e a alocação de subsídios, para que se possa, em alguma medida, promover a incorporação dessas esferas à racionalidade

e aos circuitos de acumulação propriamente mercantis. Buscamos mostrar que, nesse contexto, o Estado nem sai de cena para dar espaço ao mercado, nem se impõe como obstáculo ao seu desenvolvimento, mas que, ao contrário, as instituições públicas exercem o papel de catalisadoras da estruturação e do desenvolvimento de forças do mercado, figurando como pilares fundamentais de uma ordem política e econômica que poderia ser sintetizada na noção de *aidez-faire*. A análise de discursos de gestores públicos revelou que, para além de uma alternativa de política pública que venha proporcionar redução de custos, ganhos de qualidade ou outros aspectos percebidos como vantajosos no curto prazo, o engajamento do governo paulista na organização de uma sistemática de provisão habitacional pela via da PPP é, antes de mais nada, uma ação de caráter estratégico e programático, orientada para a incubação de novos circuitos mercantis.

Buscamos mostrar, a partir da análise da trajetória recente de transformações no aparato de política habitacional do estado de São Paulo, as mudanças e continuidades que podem ser observadas na passagem do período desenvolvimentista para o período neoliberal, argumentando haver um aprofundamento da lógica mercantil nessa transição. As relações de tipo mercantil não surgem nem se estabelecem de modo pleno e irrestrito na esteira dessa passagem, mas avançam de modo incremental sobre esferas cuja internalização ao mercado deparava-se com entraves de difícil superação. A construção institucional exerce papel fundamental nesse processo, figurando como mediação indispensável à ampliação dos domínios da forma mercadoria.

Dentre os principais indicadores de mudança associados à introdução das PPPs no setor habitacional no estado de São Paulo, destacam-se o que se poderia entender como uma tentativa de deslocamento da primazia nas atividades de formulação e o financiamento de políticas habitacionais para o setor privado.

No tocante à formulação, o uso crescente dos chamados Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMIs) na concepção e modelagem de ações governamentais vem operando um processo de paulatina transferência dessa atribuição tradicionalmente exercida por entes públicos à iniciativa privada. Tal processo desencadeia uma crescente subordinação dessas políticas a um paradigma mercadológico, colocando o equilíbrio

econômico-financeiro dos projetos à frente do interesse público.

Quanto ao financiamento, a sistemática introduzida pela PPP busca estimular o maior engajamento da iniciativa privada no esforço de financiamento da habitação, introduzindo uma dinâmica de prazos mais longos para a recuperação de investimentos em comparação às formas anteriores de articulação entre os setores público e privado. O principal gargalo enfrentado para a concretização de um objetivo como esse – que, a princípio, implica a elevação do risco dos parceiros privados – é a estruturação de formas de garantia tidas como confiáveis, o que vem se configurando como um dos aspectos centrais na agenda de mudança institucional das PPPs.

[I] <https://orcid.org/0000-0001-6553-997X>

Universidade Federal de São Paulo, Escola Paulista de Política, Economia e Negócios. Osasco, SP/Brasil.

alvarolsp@yahoo.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-0360-0437>

Profissional autônomo.

gmpalladini@gmail.com

Agradecimentos

Os autores agradecem a Maria Lúcia Refinetti Rodrigues Martins, Paula Custódio de Oliveira, Mariana Hyppolito, Alexandre Akemine, Monalisa Pinheiro e Danilo Tavares pela leitura atenta e pelos comentários feitos em diferentes momentos de elaboração deste trabalho, o que em muito contribuiu para o seu aprimoramento. Eventuais erros e deficiências são de responsabilidade exclusiva dos autores.

Alvaro Luis dos Santos Pereira agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) pela bolsa de pós-doutorado concedida (processo n. 2016/01487-9, vinculado ao processo n. 2015/50131-0).

Gabriel Maldonado Palladini agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) pela bolsa de mestrado concedida (processo n. 2016/18454-6).

Notas

- (1) A pesquisa de doutorado de Luciana Royer (2014), intitulada *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*, pode ser apontada como um estudo pioneiro na investigação do processo de aplicação de uma agenda política inspirada no pensamento da nova economia institucional no campo da regulação do setor habitacional no Brasil. Segundo a autora, a nova economia institucional figurou como "matriz ideológica" das reformas regulatórias e institucionais promovidas nesse setor a partir dos anos 1990.
- (2) A expressão "habitação social de mercado", utilizada por Shimbo (2012), sintetiza de modo preciso os fundamentos das políticas habitacionais a que estamos nos referindo.
- (3) O chamado neoinstitucionalismo não se caracteriza como uma corrente de pensamento uniforme, com um conjunto de premissas teórico-metodológicas e objetos de investigação comuns claramente definidos. Trata-se de um campo epistêmico amplo e bastante heterogêneo, que integra diversas áreas do conhecimento e que tem como fator de convergência o interesse pelo tema das "instituições". No artigo *The Theoretical Core of the New Institutionalism*, que se tornou um dos trabalhos de maior repercussão no debate sobre o neoinstitucionalismo, Immergut (1998) destaca três vertentes principais: a da "escolha racional", a da "teoria das organizações" e a do "institucionalismo histórico". Em linhas simplificadas, a autora mostra como o espectro das teorias institucionalistas se estende desde variantes do utilitarismo, elaboradas a partir da assimilação de proposições da teoria dos jogos, até perspectivas metodologicamente alinhadas à escola da regulação e ao neomarxismo, mostrando o ecletismo desse campo de reflexão. Outra obra de referência no debate sobre o institucionalismo em se que se propõe uma tipologia bastante semelhante à de Immergut é o artigo *Political science and the three new institutionalisms*, de Hall e Taylor (1996). No artigo *Institutional economics and planning theory: a partnership between ostriches?*, Moulaert (2005), por sua vez, traça uma distinção bastante clara entre o que seria o "neoinstitucionalismo" e a "nova economia institucional". Segundo a diferenciação estabelecida por esse autor, o "novo institucionalismo", tendo o economista Geoffrey Hodgson como um de seus principais expoentes, manteria proximidade com a "velha economia institucional" norte-americana do final do século XIX (referenciada na obra de Thorstein Veblen) e com a escola histórica alemã. Essa vertente beberia também das teorias evolucionistas (que remetem ao darwinismo de modo mais ou menos imediato) e à escola da regulação francesa. Teria como traço central o coletivismo metodológico, abarcando preocupações com o contexto, os processos históricos, as relações de poder, os processos de cognição e os conflitos e negociações coletivas. A "nova economia institucional", por sua vez, teria o mérito de refutar as premissas do sujeito plenamente racional e do mercado competitivo que fundamentam o discurso neoliberal *mainstream*, enfatizando problemas como a racionalidade limitada, a assimetria de informações e os custos de transação. Entretanto, não se contraporía ao individualismo metodológico do pensamento econômico dominante. Teria uma forte carga normativa, gravitando em torno da problemática da correção de falhas de mercado, principalmente por meio da minimização dos chamados custos de transação. Teria Ronald Coase e Oliver Williamson como seus principais precursores, remetendo também à tradição da escola austríaca. O emprego da expressão "nova economia institucional", neste trabalho, faz referência fundamentalmente a essa segunda acepção do termo.

- (4) Nesse sentido, o estudo desenvolvido por Arantes (2004) sobre o papel exercido pelo Banco Mundial na definição do rumo de políticas urbanas em cidades da América Latina nos anos 1990 identificou a difusão de uma agenda política de teor fortemente programático, protagonizada pela referida instituição financeira, na qual se buscava orientar as práticas governamentais para o estímulo ao desenvolvimento de ações "no" mercado e "para o" mercado.
- (5) Nesse sentido, vale mencionar os seguintes dispositivos da Constituição Federal: "Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico".
- (6) O artigo 3º da lei estadual n. 6.556/1989 elevou a alíquota de 17% prevista no inciso I do artigo 34 da lei estadual n. 6.374/1989 em 1 ponto percentual, passando para 18%. O artigo 5º da lei estadual previu a obrigatoriedade de se destinar os recursos adicionais decorrentes do aumento da alíquota ao financiamento de programas habitacionais.
- (7) A parceria do governo estadual com o PMCMV consistiu no aporte adicional de até 20 mil reais por unidade habitacional construída no estado, de modo que se pudesse viabilizar a construção de empreendimentos em regiões onde os custos de produção eram demasiadamente elevados em face dos limites financiáveis por unidade no âmbito do programa. Segundo relato obtido em entrevistas realizadas com funcionário da agência, essa parceria resultou na construção de 150 mil unidades no estado de São Paulo. Apesar da quantidade expressiva de unidades da parceria com o governo federal, o cerne da criação da Agência Casa Paulista era a proposição de novas formas de produção de moradia popular a partir da atuação da iniciativa privada.
- (8) Os estados e municípios atribuem dois principais nomes aos estudos, levantamentos e projetos visando ao desenvolvimento de PPPs: Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) e Manifestação de Interesse Privado (MIP). Com algumas variações entre as unidades estaduais e municipais, essas são as denominações com que o instrumento aparece com mais frequência na legislação.
- (9) O funcionário faz referência ao Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole (Urbem), organização do terceiro setor que ganhou a fase de modelagem da PPP habitacional e desenvolveu 58% do conteúdo presente no edital de licitação. A remuneração por esse estudo, segundo legislação federal, é de responsabilidade do concessionário vencedor da licitação.
- (10) Assimetria de informação ocorre quando dois ou mais agentes econômicos estabelecem transações entre si com uma parte detendo informações que a outra desconhece, tanto de ordem qualitativa quanto quantitativa. Na microeconomia, assimetria de informação é considerada como falha de mercado (Pindyck e Rubinfeld, 2008).
- (11) Precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo judiciário para cobrar, de municípios, estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, o pagamento de valores devidos após condenação judicial definitiva. Segundo entrevistas com consultores privados, disputas judiciais por falta de pagamento do setor público frequentemente ultrapassam os 20 anos e acabam sendo executadas pela via de precatórios. Foi possível notar, ao longo das entrevistas, uma desconfiança generalizada por parte do setor privado em relação a contratos com o setor público, encarando as garantias de pagamento previstas em contrato como essenciais para projetos de longo prazo que envolvem a remuneração do capital privado investido.
- (12) Os recebíveis da CDHU são as prestações que as famílias pagam mensalmente pelas unidades habitacionais adquiridas.

- (13) Consta no contrato assinado (lote I) duas principais intervenções: 1) a construção de uma passarela para transposição dos trilhos da CPTM, interligando a praça Nicolau de Moraes Barros e a rua Lopes Chaves e 2) a requalificação paisagística da praça Nicolau de Barros (recuperação de calçamento, plantio de grama e recuperação de mobiliário urbano) (Contrato SH n. 001/2015, item 2.1.3.1.1.b). No entanto, está previsto em contrato que os equipamentos públicos mudem, desde que representem 3% da área computável do projeto. De acordo com funcionário da Casa Paulista entrevistado, essa cláusula foi colocada de modo que, devido à dificuldade na definição dos terrenos, os equipamentos públicos pudessem ser redefinidos de acordo com as necessidades do entorno dos terrenos. No lote I, por exemplo, os equipamentos públicos previstos foram uma escola de música (Escola de Música Tom Jobim) e uma creche para 200 crianças. Ao longo das entrevistas, não foi possível identificar qual o critério para a definição dos equipamentos públicos.
- (14) Dos três lotes ofertados pela Secretaria de Habitação, totalizando 14 mil unidades em 2014, apenas um teve contrato assinado, com 3.600 previstas (habitação de interesse social e habitação de mercado popular). Até março de 2018, o concessionário havia entregue dois empreendimentos com menos de 200 unidades, o que tornaria qualquer estimativa de custo por unidade habitacional superficial.
- (15) Numa fala no evento Formação em PPPs, ocorrido nos dias 23 e 24 de novembro de 2016 no Hotel Meliá Paulista, em São Paulo, o então secretário estadual de habitação mencionou a possibilidade de o modelo da PPP custar mais aos cofres públicos do que a CDHU. Segundo o secretário, a opção pelo modelo seria ainda assim justificável devido às externalidades que o projeto traria para a região central da cidade.

Referências

- AALBERS, M. (2016). "Regulated deregulation". In: SPRINGER, S.; BIRCH, K. e MACLEAVY, J. (orgs.). *Handbook of neoliberalism*. Londres, Routledge.
- ANDRADE, E. (2011). *Política habitacional no Brasil (1964 a 2011): "do sonho da casa própria à minha casa, minha vida"*. Dissertação de Mestrado. Niterói, Universidade Federal Fluminense.
- ANDRADE, L. A. (1976). Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política. *Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 18, pp. 117-148.
- ARAGÃO, T. e CARDOSO, A. (2013). "Do fim do BNH ao programa minha casa minha vida". In: CARDOSO, A. (org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- ARANTES, P. (2004). *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

- ARRETCHE, M. (1996). Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 11, pp. 44-66.
- _____. (1998). "Política habitacional entre 1986 e 1994". In: ARRETCHE, M. e RODRIGUEZ, V. (orgs.). *Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo*. São Paulo, Fundap/Ipea/Fapesp.
- BANCO MUNDIAL (2002). *Building institutions for markets*. Nova York, Oxford University Press.
- BARAVELI, J. (2014). *Trabalho e tecnologia no programa MCMV*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo
- BOLAFFI, G. (1972). *Aspectos socioeconômicos do Plano Nacional de Habitação*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- BRAITHWAITE, J. (2008). *Regulatory Capitalism: how it works, ideas for making it work better*. Reino Unido, Edward Elgar publishing.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 120, n. 1, pp. 7-29.
- DARDOT, P. e LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- EVANS, P. (1998). Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro, v. 4, pp. 51-85.
- FARIA, J. E. (1999). *O direito na economia globalizada*. São Paulo, Malheiros.
- FIX, M. (2011). *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- HALL, P. e TAYLOR, R. (2003). As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*. São Paulo, n. 58, pp. 193-224.
- HOOD, C. (2009). "Public management: the word, the movement, the science". In: FERLIE, E.; LYNN, L. E. J. e POLLITT, C. (eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, New York, Oxford University Press.
- IMMERGUT, E. (1998). The theoretical core of the new institutionalism. *Politics Society*, Nova York, v. 26, n. 1, pp. 5-34.
- KOWARICK, L. (1979). *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- LEVI-FAUR, D. (2005). The global diffusion of regulatory capitalism. *Annals of the AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE*, Filadélfia, n. 598.1, pp. 12-32.
- LYNN, L. (2009). "Public Management: a concise history of the field". In: FERLIE, E.; LYNN, L. E. J.; POLLITT, C. (eds.). *The Oxford handbook of public management*. Oxford, New York, Oxford University Press.
- MARICATO, E. (2001). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, Vozes.
- MOULAERT, F. (2005). Institutional economics and planning theory: a partnership between ostriches? *Planning Theory*. Auckland, v. 4, n. 1.
- OLIVEIRA, F. (1976). Acumulação capitalista, estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. *Revista Contraponto*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, pp. 5-13.

- PANITCH, L. e KONINGS, M. (2009). Myths of neoliberal deregulation. *New Left Review*. Reino Unido, v. 57, pp. 67-83.
- PEREIRA, A. (2017). Financialization of housing in Brazil: new frontiers. *International Journal of Urban and Regional Research*. Nova Jersey, v. 41, n. 4, pp. 604-622.
- PINDYCK, R. e RUBINFELD, D. (2008). *Econometric Models and Economic Forecast*. Irwin, McGraw-Hill.
- PULHEZ, M. (2016). A gestão da política habitacional em São Paulo: notas sobre as interações entre Estado e empresas privadas. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, v. 105, pp. 99-116.
- PURCELL, M. (2009). Resisting neoliberalization: communicative planning or counter-hegemonic movements? *Planning Theory*, v. 8, n. 2, pp. 140-165.
- RACO, M. (2014). Delivering flagship projects in an era of regulatory capitalism: state-led privatization and the London Olympics 2012. *International Journal of Urban and Regional Research*. Nova Jersey, v. 38, n. 1, pp. 176-197.
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.
- ROYER, L. (2002). *Política habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU)*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- _____ (2014). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo, Annablume.
- SANFELICI, D. (2013). Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma Contribuição ao Debate. *EURE*. Santiago, v. 39, n. 118.
- SHIMBO, L. (2012). *Habitação social de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Belo Horizonte, Editora C/Arte.

Texto recebido em 22/maio/2018

Texto aprovado em 30/ago/2018

Da “cidade integrada” à “favela como oportunidade”: empreendedorismo, política e “pacificação” no Rio de Janeiro

From the “integrated city” to “slums as an opportunity”: entrepreneurship, politics and “pacification” in Rio de Janeiro

Lia de Mattos Rocha [I]
Monique Batista Carvalho [II]

Resumo

A intervenção federal na área da segurança pública no estado do Rio de Janeiro, iniciada em fevereiro de 2018, e o anúncio da extinção de parte do Programa de Polícia Pacificadora levantaram a questão sobre o que muda e o que permanece no cenário das favelas cariocas após dez anos de “pacificação”. Este artigo procura responder a tal indagação, jogando luz sobre uma dimensão desse processo: a produção de uma nova sociabilidade nesses territórios, onde o empreendedorismo se apresentou como elemento fundamental. A partir de etnografia realizada em favelas com UPP e do acompanhamento de projetos públicos e privados executados à época, analisamos o impacto dessa produção sobre o tecido associativo dessas localidades.

Palavras-chave: favelas; pacificação; empreendedorismo; Rio de Janeiro; militarização.

Abstract

The federal intervention in the public security area in the state of Rio de Janeiro, which started in February 2018, and the announcement of the partial extinction of the Pacifying Police Program, have raised the following question: what changes and what remains the same in the scenario of Rio’s slums after ten years of “pacification”? This article aims to answer this question, shedding light on one dimension of this process: the production of a new sociability in these territories, where entrepreneurship has presented itself as a fundamental element. Based on an ethnography carried out in slums with Pacifying Police Units, and on the monitoring of public and private projects executed at the time, we analyze the impact of this production on the associative life of these localities.

Keywords: *slums; pacification; entrepreneurship; Rio de Janeiro; militarization.*



Introdução

Desde 16 de fevereiro de 2018, o estado do Rio de Janeiro encontra-se sob intervenção federal na área da Segurança Pública, com a nomeação de um interventor militar. Esse fato marca uma inflexão em nossa história recente, caracterizada, na última década, tanto pela realização de megaeventos, quanto pela adoção do projeto de “pacificação” como principal política de segurança para as favelas. Em abril, o ministro Extraordinário da Segurança Pública, Raul Jungmann, anunciou um plano para extinguir 18 das 38 Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) do estado e para incorporar outras aos batalhões regulares de Polícia Militar. Vale destacar que tal anúncio foi realizado em evento organizado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan), no lançamento de um plano de segurança para o estado produzido pelo Gabinete da Intervenção Federal.

Esse evento dá visibilidade para uma importante articulação entre interesses de empresas privadas e a área de segurança pública, identificada e analisada desde o início do processo de execução do projeto das UPPs (Barbosa, 2012; Ost e Fleury, 2013; Leite, 2015). O anúncio de seu fim na sede da Firjan permite inferir que tal articulação não se encerra com a conclusão do projeto de “pacificação”. Dessa forma, avaliar tais efeitos como forma de compreender os impactos do projeto das UPPs é o objetivo deste artigo. Para tanto, recuperamos a trajetória do Programa das UPPs e a experiência da UPP Social – que protagonizou o debate sobre empreendedorismo nas favelas cariocas; analisamos dois casos de iniciativas locais organizadas a partir desse princípio;

e, por fim, discutimos como essa temática passou a organizar a intervenção estatal e a participação da iniciativa privada na execução dessa política.

Pacificação e mercantilização nas favelas cariocas

A representação de uma “cidade pacificada”, tomada como objeto heurístico, é o ponto de partida para refletir sobre diversos aspectos do espaço urbano e suas margens (Das e Poole, 2004),¹ assim como as práticas gestonárias (Boltanski, 2013)² e os novos agenciamentos no Rio de Janeiro, no período de preparação da cidade para a recepção dos grandes eventos internacionais.

O geógrafo David Harvey (2005) em suas críticas sobre as consequências da acumulação capitalista no sistema urbano, especialmente ao tratar do papel da urbanização na mudança social, revela que, desde a década de 1970, os países do chamado capitalismo avançado vêm adotando uma postura na governança urbana centrada no crescimento econômico em função do empreendedorismo que combina os poderes estatais, as diversas formas de organização da sociedade civil e os interesses privados, no fomento de um tipo específico de desenvolvimento urbano/regional.

Essa postura facilita a circulação e a reprodução do capital a partir da transformação das dinâmicas de organização das instituições do mercado e da apropriação do território urbano – o que resulta, por sua vez, no aprofundamento da mercantilização das cidades com um novo ciclo que reúne dois elementos

fundamentais: a acumulação urbana baseada na concentração do capital local e os novos fluxos de capital internacionalizados. A consequência desse processo se reflete na fragmentação e dispersão cada vez maiores do espaço social urbano, além da transformação da cidade em *commodities*, ou seja, a utilização das cidades como objeto e campo de negócios.³

Argumentamos que a escolha do Rio de Janeiro como cidade receptora de grandes eventos e participante dessa forma de gestão baseada no empresariamento e na consolidação da cidade-mercadoria se relaciona diretamente com a ação empreendida pelas UPP que, em última instância, buscou, através da "pacificação" das favelas, modificar a imagem da capital fluminense de "cidade violenta" para uma "cidade de paz" (Carvalho, 2014a).

A noção de paz mobilizada pelos gestores públicos implicava um conjunto de práticas, centradas na polícia militar, mas também acionada por outros atores sociais, públicos e privados, coletivos e individuais, através da execução de projetos sociais associados às intervenções de maior fôlego como UPP Social, Territórios da Paz e PAC Social; organizações privadas que viram na ação da Secretaria de Segurança uma oportunidade de ampliar seus lucros e promover atividades ligadas à área de responsabilidade social das empresas; organizações do terceiro setor também chamadas a atuar nas "favelas pacificadas" a fim de oferecer, em especial aos jovens, novas oportunidades no mercado de trabalho ou a possibilidade de complementação da carreira escolar.

Como demonstrou Carvalho (2014a), essas instituições materializaram novos agenciamentos nas favelas ocupadas pela polícia militar e contribuíram para uma "gestão da

paz" nas áreas "pacificadas". Essa gestão se preocupa em estabelecer as bases que garantem a "manutenção da ordem pública" através de um disciplinamento dos favelados, transformando-os em um "novo cidadão", consumidor, mas também em um empreendedor formalizado. Nesse sentido, a visão de paz é substantivada no enquadramento dos favelados e na necessidade de discipliná-los a partir de determinados padrões morais, culturais e de consumo, que se desdobram, por sua vez, no deslocamento dos conflitos e em novos arranjos sociais. A "pacificação" das favelas é aqui compreendida, portanto, à luz de outras políticas de intervenção urbanística e de gestão social na cidade como um todo e de forma particular em diferentes favelas.

Nessa trama de relações e instituições sociais, a iniciativa privada coloca-se em um lugar de destaque. O empreendedorismo e o consumo surgem como janelas de acesso à cidadania, e os "negócios sociais" vão ganhando cada vez mais força e investimentos nas favelas que receberam o programa de pacificação. Da mesma forma, as instituições públicas, através de seus programas de fomento ao microempreendedor, vêm atuando nessas áreas, investindo em práticas empreendedoras e na formalização dos pequenos comerciantes.

Feltran (2011) afirma que, se levarmos a sério a dimensão normativa da relação entre sociedade e política, que supõe a existência de igualdades individuais no acesso aos direitos, algo separa alguns indivíduos, em especial moradores de favelas ou periferias, do todo social. Para essa parcela da população, os direitos individuais não são plenamente garantidos. Ainda quando o Estado oferece políticas focalizadas para determinados territórios

ou populações, termina por segregar ainda mais o espaço social. Além disso, esses processos sociais, enquanto segregam e reduzem o acesso ao direito, também produzem conexões específicas entre os setores do “mundo popular” e os setores do “mundo político”. Observar essas conexões é fundamental para a compreensão analítica dos processos em curso nas periferias urbanas.

O autor salienta, ainda, que a forte presença do “mundo do crime” nas dinâmicas sociais da periferia também impactou na relação dessas populações com o “mundo público”. Como ele afirma, as representações de ascensão social possibilitada pelos nexos entre migração, família, trabalho industrial e religião nas décadas de 1970 e 1980, eram a alavanca para a organização pública e política em movimentos sociais. Entretanto, para a geração nascida a partir da década de 1990, a possibilidade de ascensão social por essa via perde o sentido e, nesse contexto, tem um lugar privilegiado a intensificação da violência urbana.

Ao analisar esse processo no Rio de Janeiro, Machado da Silva (2012) nos revela que a gramática da violência urbana se torna central e mobiliza uma série de dispositivos que passam a organizar as rotinas ordinárias dos moradores da cidade e, de modo particular, dos favelados. Em outros termos, a linguagem dos direitos cede espaço às questões relativas à manutenção da ordem pública, invocando o discurso bélico para a resolução dos conflitos sociais. Nesse sentido é que se dá, conforme revela o autor, “o abandono do universalismo que sustentava o debate sobre os direitos, em favor do afastamento a qualquer preço de agentes que são definidos como ameaçadores à continuidade das rotinas cotidianas” (2012, p. 117).

Esses agentes estariam, então, relacionados a uma “sociabilidade violenta” que teria encontrado lugar a partir da expansão do comércio da cocaína no varejo do tráfico de drogas e da entrada de armas de fogo para a proteção das “bocas de fumo” que se localizam, no geral, nas favelas da cidade. Assim, as práticas do Estado direcionaram-se a combater o tráfico de drogas instalado nas favelas, e os traficantes tornaram-se o alvo principal das ações repressivas por parte da polícia. A estratégia de “guerra às drogas” fortaleceu o imaginário de uma cidade dilacerada pela criminalidade e pela generalização dos conflitos sociais, encarnando, como enfatizou Leite, a “metáfora da guerra” como diretriz para as políticas de segurança pública (2000, 2012a).

Em suas pesquisas mais recentes, a autora refere-se a uma produção diferenciada de regimes territoriais direcionados às favelas. Por um lado, a grande maioria ainda permanece sob o regime da “metáfora da guerra”, com o histórico modelo de presença precarizada das instituições estatais. Por outro, estão as favelas “pacificadas” que obedecem a um regime militarizado, de controle e disciplina. Sob esse ponto de vista, pensar a relação estabelecida pelo viés da “inclusão produtiva” ao revés da garantia de direitos universais, tomando como central a prática empreendedora ofertada pelo mercado, em detrimento do trabalhador, ajudamos a compreender e aprofundar nosso tema de pesquisa.

A lógica dos editais ou as premiações para desenvolver seus próprios projetos ocupam o lugar do trabalho formal. Nesse novo registro, como ressalta Telles, o emprego desdobra-se em formas variadas de “trabalho precário, intermitente, descontínuo, tornando

inoperantes as diferenças entre formal e informal" (2006, p. 174). Além disso, essas novas configurações nos apresentam outras dinâmicas sociais que ressituem o trabalho no campo social e que redesenham práticas sociais e suas mediações e alteram a experiência urbana, seguindo os "circuitos dos territórios da precariedade" (ibid, p. 175).

No cenário no qual as experiências de trabalho estão modificadas, em especial para as gerações mais novas, que entram nessa ambivalência de relações em que, de um lado, está a precariedade do emprego e, de outro, está a sedução do consumo, a celebração dos sucessos individuais cada vez mais se configura como possibilidade de autonomia no mercado de trabalho. O desafio não é apenas abrir seu próprio negócio, mas, sobretudo, manter-se relativamente estabilizado e, nos territórios da pobreza, formalizados.

Embora a análise da socióloga recaia sobre as relações entre cidade e trabalho em um mundo atravessado pelos circuitos globalizados do capital, apoiamo-nos em suas reflexões para pensarmos de que maneira esses fluxos circulam e encontram outros agenciamentos, como, por exemplo, na ampliação de um mercado voltado para a gestão social através de projetos custeados pelos governos ou na expansão de iniciativas empreendedoras, de caráter social, financiadas por investidores dos chamados "negócios sociais", ou seja, empresas que têm como objetivo a solução desses problemas.

Rizek (2011) também chama a atenção para a "nova gestão da pobreza" a partir da culturalização da questão social. Ela destaca que esses processos permitem que as práticas culturais se desenhem enquanto alternativas

para um conjunto de questões que envolvem a geração de emprego e renda, o protagonismo individual e a inibição da entrada no "mundo do crime e das drogas", mas muito marcadas por formas empresariais de gestão.

A "pacificação" reuniria, então, as condições para analisar esses processos. Mobilizando o discurso que propaga a ideia da "retomada do território pelo Estado" e, ao mesmo tempo, da necessidade de "integração" desses espaços à cidade, abre-se uma janela para uma enxurrada de programas públicos e privados, pautados pela retórica de uma cidadania plena para os moradores. Isso também nos coloca como questão o papel que é desempenhado pelo poder público na proposição e execução de políticas para as favelas. Na seção seguinte analisamos como o empreendedorismo tornou-se a principal política "social" do programa de "pacificação".

O "social da UPP" e a UPP Social

Criado no final de 2008, o projeto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) passou a dominar o debate (especialmente no Rio de Janeiro) sobre Segurança Pública e violência urbana. Sua crise, alardeada desde 2016 com a saída do secretário de Segurança José Mariano Beltrame (que esteve à frente do projeto desde o início), e o anúncio de sua extinção parcial, no contexto da Intervenção Federal no estado, levantam dúvidas sobre sua eficácia. Mas o que foi o projeto das UPPs?

Segundo o governo do estado, o objetivo do programa seria recuperar o controle do

Estado sobre as favelas e reduzir os confrontos armados, usando prevenção a longo prazo, através da presença de um contingente expressivo de policiais nos territórios de algumas favelas. De acordo com o site da UPP, elas foram criadas pela Secretaria de Estado de Segurança a partir dos princípios da Polícia Comunitária, que seria “um conceito e uma estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública”. O decreto que regula a Unidade de Polícia Pacificadora, de 6 de janeiro de 2011 (mais de dois anos após a instalação da primeira UPP numa favela da zona Sul da cidade), determina que os policiais militares lotados nessas unidades devem receber treinamento especializado para o policiamento de proximidade, “com ênfase em direitos humanos e na doutrina de polícia comunitária” e devem “obrigatoriamente ser policiais militares recém-formados”.

Desde o começo da implantação das UPPs, também se apresenta uma oposição entre o trabalho da polícia no combate ao crime localizado nas favelas e o que deveria ser o trabalho do Estado de “levar a cidadania” a esses territórios através de políticas públicas. Assim, a máxima que se fez presente, especialmente através do secretário de Segurança José Mariano Beltrame, foi: “só polícia não resolve”.

A percepção de que as favelas não deveriam (ou não deveriam apenas) ser alvo de ações policiais e militares, mas também de políticas sociais não é ideia nova, já defendida por líderes comunitários, agentes públicos, pesquisadores e até mesmo por atores da Segurança Pública. Tal concepção já tinha inspirado outros programas públicos, como o “Mutirão pela Paz” (Soares, 2000; Rocha, 2013). Pode-se destacar como novidade o fato de ser o secretário

de Segurança, nesse contexto, quem vocalizou essa questão. Mas quem seria responsável por “levar às comunidades atendidas os serviços públicos essenciais”?

A resposta que o governo do estado deu a essa questão foi a criação, no segundo semestre de 2010, do Programa UPP Social, primeiro alocado na Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) e, depois, no Instituto Pereira Passos (IPP), com a responsabilidade de integrar e coordenar ações sociais nas favelas com Unidades de Polícia Pacificadora. Ao longo de sua existência, o programa foi financiado com a participação do ONU-Habitat, programa das Nações Unidas para os assentamentos humanos, e gerou expectativas sobre a entrada dos desejados serviços públicos nas favelas. A execução dessas políticas, no entanto, continuou sob a responsabilidade dos órgãos públicos. A proposta era articular tais órgãos para atuarem conjuntamente. Assim, é preciso primeiro enfatizar que o programa UPP Social não é sinônimo de obras e serviços públicos que seriam executados em paralelo à implementação do programa das UPPs em algumas favelas cariocas – o que estamos chamando aqui de “o social da UPP”.

A complementaridade entre “UPP Militar” e o “social da UPP”, conforme foi explicitado acima, é constituinte do projeto das UPPs desde seu início. Dessa forma, a UPP Social foi criada como forma de operacionalizar o trabalho de outros órgãos públicos nas favelas ocupadas pelas forças de pacificação e, nesse sentido, exercia uma função complementar à ocupação militar, ainda que com lugar institucional diferenciado. Mas o fato de ser chamar UPP Social dificultou a separação entre as duas linhas de atuação, civil e militar, o que ajuda

a explicar a mudança de nome do programa.⁴ Segundo uma das suas primeiras gestoras:

Esse nome ele foi escolhido [...] após muita reflexão, porque a gente sabia do ônus de usar o termo UPP, né? O histórico que a polícia traz, né? Mas foi escolhido com muita propriedade, nesse sentido. De que é uma complementação, de que é um reforço à ação da polícia. Então a gente usa muito essa expressão que a UPP Social num primeiro momento, a gente está lá pra consolidar a pacificação daquele território. (Entrevista com gestora da UPP Social, 2012)

Diversas mudanças no programa, tanto em nível de governo como também de foco de atuação, tiveram impactos sobre a atuação da UPP Social junto às organizações locais e supralocais das favelas em que o programa foi executado.

Os impactos do programa das UPPs foram avaliados por diversos pesquisadores (Cunha e Mello, 2011; Burgos et al., 2011; Rodrigues et al., 2012; Cano, Borges e Ribeiro, 2012; Leite, 2012a, 2015; Machado da Silva e Leite, 2014), e os resultados apresentados indicaram a redução da presença ostensiva de bandos armados (de traficantes ou milicianos) e também de conflitos entre grupos criminosos – e entre estes e as forças policiais nas favelas com UPPs. Também indicaram dificuldades na relação entre policiais "pacificadores" e os moradores, especialmente os jovens, maiores alvos da vigilância representada pela presença rotineira da UPP e, conseqüentemente, as maiores vítimas das arbitrariedades policiais (Rocha, 2013; Carvalho, 2014a). Nesse sentido, moradores de favelas, especialistas e autoridades compartilhavam

da preocupação de que somente as UPPs não seriam suficientes para "integrar" as favelas à cidade e à cidadania, e que seriam necessárias outras formas de atuação, por parte do poder público e também da sociedade, nesses territórios. É, nesse sentido, que o Programa UPP Social foi apresentado: como uma "agenda posterior à pacificação".

A preocupação com a regulação da vida coletiva durante a transição para um outro "regime", com o possível fim da suposta dominação dos grupos de traficantes de drogas locais sobre os moradores, era central na criação do Programa UPP Social e justificou a criação de fóruns locais que se tornassem espaços de diálogo permanente, nos quais seriam discutidos os novos parâmetros dessa regulação. Um dos quatro eixos de ação da UPP Social chamava-se "Cidadania e Convivência" e compunha-se de "canais de escuta e interlocução social como fóruns e ouvidorias". Assim, propunha-se realizar fóruns e/ou reuniões em cada uma das favelas em que o programa seria instalado, a partir do pressuposto de que a convivência forçada com o tráfico de drogas teria criado, nas favelas, regras de ocupação do espaço coletivo, oferta e regulação de serviços e bens culturais e coletivos, de convivência no âmbito privado, etc. Seria necessário, portanto, fazer a "transição" para outro registro de regulação social, no caso o jurídico-legal.

Dessa forma, a construção de canais de diálogo com os moradores ocupava espaço importante nos discursos institucionais, especialmente nas falas de seu formulador principal, Ricardo Henriques. Em entrevista concedida à equipe de pesquisadores do Iser (Siqueira et al., 2012), Henriques defendeu que a "ideia-força" da UPP Social seria o "diálogo com resultado",

e que uma das principais ferramentas de atuação seria a “escuta forte”, ou seja, ouvir, compreender e aprender com os atores que atuam no “território” (ibid., p. 148). A partir de um programa organizado em três frentes de atuação – gestão institucional, de território e de informações –, a equipe da UPP Social produziria análises e diagnósticos que norteariam a atuação de diferentes secretarias, órgãos públicos e também organizações privadas atuantes nas localidades com UPPs (ibid., p. 154). Mas também havia a pretensão de firmar compromissos com os moradores a respeito de novas “regras”, necessárias à transição para uma regulação da vida social baseada na cidadania e na legalidade, princípios apresentados como diretrizes nas formulações sobre o projeto da UPP Social. Fica evidente, portanto, a importância dada no projeto à interlocução entre agentes públicos e os moradores das favelas, pois seriam nesses espaços de diálogo que tais regras seriam acordadas e pactuadas.

Dando continuidade ao desenrolar do arranjo institucional complexo envolvido, em janeiro de 2011, o Programa da UPP Social é transferido do âmbito estadual (especificamente da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos) para o Instituto Pereira Passos (IPP), autarquia municipal. Durante essa transferência, seu principal formulador e gestor, Ricardo Henriques, é empossado como presidente do IPP. O argumento oficial para tal transferência é que “a maior parte dos serviços públicos ofertados nas favelas é de responsabilidade do município” (Henriques e Ramos, 2011, p. 10). Tal mudança se deu no momento de reformas institucionais e de cargos resultante da eleição para governador do estado em 2010 (na qual Sérgio Cabral foi reeleito com

grande ajuda do programa das UPPs) e preparação para as eleições municipais de 2012.

A transferência alterou, em termos, o desenho e a forma de atuação dos técnicos da UPP Social. Se, no nível estadual, a convivência e a interação com os policiais da UPP eram frequentes (o programa apresentava-se como uma complementação da “pacificação”), no nível municipal, estabeleceu-se um afastamento, o que, para muitos técnicos do programa, foi algo positivo, pois ser confundido com a UPP “militar” (como passaram a ser referir à UPP algumas lideranças locais) seria “prejudicial”, como nos foi dito em campo realizado no Morro dos Macacos. Outra mudança significativa foi o cancelamento dos Fóruns da UPP Social, que passaram a ser realizados somente no momento de instalação do programa na favela. No lugar dos fóruns, os agentes passaram a atuar em campo junto aos mediadores já existentes, mas sem a função de protagonistas.

O investimento feito pelos governos do estado e do município do Rio de Janeiro no programa da UPP Social ficava evidente quando se observa a composição dos Fóruns da UPP Social, marco na inauguração do programa em cada localidade. No fórum de Nova Brasília (primeira UPP instalada no Complexo do Alemão, 2012), por exemplo, a presença de representantes de secretarias e autarquias, como Cedae, Comlurb, Secretaria de Trabalho, etc., além dos agentes do Programa UPP Social, do comando das UPPs e da UPP local, confirmava a importância que aquele momento tinha também para o poder público. Eles estavam ali para ouvir as demandas dos moradores, apresentar seus programas e iniciativas e garantir que seus serviços chegassem, enfim, aos territórios antes “dominados” pelo tráfico

de drogas. A organização da arena já indicava a mensagem do evento: agora o poder público "estaria presente". À frente da plateia foi colocado apenas um banner do programa e um telão onde foi projetada uma apresentação explicando a iniciativa. Não havia mesa, e os representantes do poder público sentaram-se à direita da plateia, inclusive os policiais militares. À esquerda alguns representantes de associações de moradores e parte da audiência. Quem ia falar ficava ao centro, mas se retirava ao final de sua fala.

A abertura do Fórum ficou por conta de Henriques, que privilegiou, em seu discurso, destacar o fato de que aquele seria o início do pagamento da "dívida histórica" do poder público com as favelas. Houve a preocupação de evitar promessas exageradas: "O Alemão não vai virar o Leblon em dois anos". Ele também ressaltou que ali não era espaço para "lamúrias", e sim para pactos. A fala seguinte foi do comandante das UPPs, coronel Seabra (único policial militar presente a fazer uso da palavra), cujo discurso iniciou pela defesa da participação e da democracia e continuou assegurando que aquele momento representava a "oportunidade para atender às demandas reprimidas", pois a "paz" seria o começo desse processo. Após a fala de membro da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, os representantes das associações de moradores locais foram convidados a falar. O tom utilizado por eles era de crítica à ausência de serviços públicos básicos, como saneamento (muitas vezes a empresa de água e esgoto do Rio de Janeiro – a Cedae – foi citada), e reclamações sobre como "a UPP Social" (no sentido do "lado social da UPP") não estaria funcionando.

Quando a palavra foi aberta ao público, diversos moradores tomaram o microfone para apresentar suas demandas específicas: histórias de casas prestes a desabar, interditadas, habitadas por pessoas doentes terminais, com dificuldade de locomoção. Nesse contexto, as falas assumiram um tom tão emocional que, ao final de uma delas, uma moradora teve uma crise de choro e foi amparada por vizinhos. Alguns moradores afirmaram que eram "tratados como cachorros" pelos representantes dos órgãos públicos. Como disse Henriques, o Fórum tornava-se, assim, espaço para uma "catarse coletiva", apresentando "demandas dispersas e pouco sistemáticas" (Siqueira et al., 2012, p. 153). Quando a palavra retornou ao poder público, através de representante da Secretaria Municipal de Habitação, as diversas reivindicações foram tratadas como "casos individuais", que deveriam ser apresentados oficialmente ao órgão para serem tratados "caso a caso".

Segundo sua proposta inicial, o objetivo da UPP Social é produzir diagnósticos e análises que orientem tanto a ação do poder público na formulação e execução de políticas quanto da sociedade civil e do setor privado interessados em atuar nessas localidades (ibid., p. 150). Contudo, seus formuladores reconhecem desde o início a dificuldade em engajar setores privados e públicos nessa nova agenda. Cabe destacar que essa dificuldade é observada especialmente entre os representantes do poder público que, apesar de estarem ali numa forte demonstração de "presença" estatal, só conseguem responder de forma "tradicional".

Em julho de 2012, Ricardo Henriques deixou a direção do Instituto Pereira Passos (e também da UPP Social) e foi substituído pela economista Eduarda La Rocque, que naquele

momento ocupava a Secretaria Municipal de Fazenda. Tal mudança foi lida por alguns técnicos do Programa como um enfraquecimento deste, visto que Henriques contava com enorme apoio social – por isso muitos pediram demissão nesse momento. Ao mesmo tempo, a mudança representou uma guinada no foco do programa, que foi direcionado para o tema do empreendedorismo. Nesse período, a atuação nos territórios passou a girar em torno de iniciativas como o “fomento e consultoria de negócios” e o fortalecimento da “cultura do empreendedorismo”.

Exemplo desse redirecionamento foi a realização de um Seminário chamado *Rio Social Investors Day*, que em 31 de outubro de 2013 reuniu representantes do mercado e de ONGs com atuação em favelas para discutir contribuições ao “desenvolvimento econômico da cidade e, principalmente, da população das favelas cariocas” (Monteiro, 2013). Vale ressaltar que esse Seminário é a versão “social” do *Rio Investors Day*, também organizado por La Rocque em 2012, quando à frente da Secretaria de Tesouro. Ele propiciava o encontro de representantes de empresas como CSN, Gerdau, Vale, Telecom, Queiroz Galvão, Gol, Amil, Bradesco, Grupo EBX, etc. com representantes do poder público que apresentavam os principais projetos em curso na cidade (no contexto dos megaeventos), visando a atrair novos investimentos. Outras feiras de negócios com viés social foram realizadas na cidade no período, sempre contando com o IPP e a UPP Social como parceiros e tendo as favelas como um mercado “que vai ganhando protagonismo e inspirando mais e mais o espírito da inovação”.⁵

Em artigo de jornal assinado por La Rocque, o papel do IPP foi definido como o de

fornecer números e dados para organizar as “comunidades pacificadas da melhor forma possível”, já a UPP Social seria “a estratégia adotada pela prefeitura para promover a integração urbana, social e econômica das áreas da cidade beneficiadas” (La Rocque, s/d). Em outra entrevista, contudo, La Rocque define a UPP Social como uma “plataforma” que reunia projetos de desenvolvimento local, articulando iniciativas e investimentos nesses locais. A presidente do IPP ainda explicou que era procurada por diversas pessoas e empresas interessadas em “ajudar no processo de inserção dessas comunidades no contexto da cidade”, mas o próprio texto da reportagem explica que ao lado dos filantropos existiam empresas que, para terem acesso a empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), precisavam fazer investimentos socioambientais como contrapartida (Batista, 2013).

Outro exemplo de atuação do Programa UPP Social, nessa fase, foi o projeto de um plano de “Fundo de Investimento em Participações das UPPs – o FIP UPP”. Ele tinha o objetivo de “organizar uma carteira de investimentos sociais em comunidades pacificadas e não pacificadas do Rio e oferecer as cotas do fundo a investidores brasileiros e estrangeiros” (Jornal *Valor Econômico*, 1/11/2013).

O Programa ainda buscou capacitar moradores das favelas com UPP para se tornarem empreendedores, através da parceira estabelecida entre o IPP e a Fundação Getúlio Vargas para oferecer fomento e consultoria de negócios para moradores (chamados moradores-empresendedores). A atuação da UPP Social junto aos moradores focalizou a atuação destes como atores envolvidos em parcerias com o poder público e empresas – é nesse sentido

que La Rocque apresenta o conceito de PPP (Parceria Público Privada Participativa), sendo a dimensão da "participação" compreendida como a inclusão de "moradores-empresendedores" nos potenciais negócios realizados nas favelas.

Assim, sob a direção de Eduarda La Rocque, o programa teve como proposta articular parcerias público-privada-terceiro setor. A proposta de La Rocque era formalizar uma Rede Comunidade Integrada que funcionaria a partir da formação de comitês gestores locais e portais na internet. Eles seriam as ferramentas para a

promoção do empreendedorismo dos moradores das favelas e para a profissionalização das organizações presentes nelas. Bem capacitadas, essas organizações estariam mais preparadas para se mobilizar, captar recursos, prestar contas e atrair mais e mais olhares para o trabalho que desenvolvem iniciando um círculo virtuoso de investimento. (La Rocque, 2013, p. 179)

A sua fala é reveladora de uma forma de gerência pública que se preocupa com a formalização das instituições locais como agências que desenvolvem projetos sociais em detrimento de um poder público eficaz em prover serviços urbanos adequados. A lógica neoliberal da centralidade do mercado ganha força nesse processo e tem em diferentes instâncias públicas sua vocalização. O fim do Programa UPP Social, substituído em agosto de 2014 pelo programa Rio Mais Social (e posteriormente pelo Rio + Social),⁶ representa a crise que se abateu sobre o projeto da "pacificação", mas não o fim da proposta do empreendedorismo como registro no qual o desenvolvimento e

integração das favelas e seus moradores devem ocorrer.

Captação de recursos, prestação de contas e investimentos são as palavras-chave no discurso da gestora do programa que tem, na "pacificação", sua justificativa de existência. Nesse processo, a militarização é o caminho mais viável para que os "futuros investidores" possam ter seu capital assegurado. No registro das práticas gestonárias que se pautam por uma lógica normativa e por concepções securitárias, uma fenda abriu-se com a entrada da polícia pacificadora e por ela saíram novos atores sociais que estão remexendo os circuitos políticos estabelecidos desde muito tempo.

No campo da política, podemos acionar o "controle negociado" proposto Machado da Silva (2002), em que os agentes comunitários exerciam um papel fundamental na mediação das demandas dos moradores junto ao poder público, na mobilização e facilitação da execução dos projetos sociais, com forte apoio das associações de moradores. Com as ações em curso nas favelas e periferias da cidade, ocorre uma mudança no enquadramento do problema. Diferente do momento analisado por Machado da Silva, o que vemos hoje são novos atores, como o mercado e a Polícia Militar, que vêm configurando esse campo analítico no qual novos agenciamentos e articulações entre poder público e moradores de favelas se fazem presentes. Nesse formato, temos novos repertórios para esse diálogo que, por sua vez, desdobram-se em novas formas de territorialização e de gestão da pobreza.

Mas não é somente enquanto empreendedores que os moradores das favelas ocupadas por UPPs estão concernidos no processo de desenvolvimento de negócios nessas

localidades. Pesquisas realizadas logo após a entrada da UPP apontam a presença maciça de empresas interessadas em oferecer aos moradores os serviços antes só disponíveis no asfalto (Cunha e Mello, 2011; Barbosa, 2012; Ost e Fleury, 2013). A contrapartida da oferta desses serviços é o pagamento das contas relativas aos serviços prestados, ainda que muitos moradores reclamem que as cobranças são abusivas (Cunha e Mello, 2011; Loretti, 2013). O pagamento das contas, contudo, é apresentado pelos gestores das empresas em questão (públicas ou privadas) como o primeiro passo para o exercício da cidadania. Segundo um gestor da Light entrevistado pelo jornal *Extra*, os moradores de favela teriam uma “cultura enraizada de não pagar contas”, mas, ao começar a pagá-las, estariam se “sentindo aptos a reivindicar direitos” (“Compromisso com a legalidade”, *Extra*, de 14/2/2010). Para o poder público, a inserção dos moradores de favelas como “clientes formais” (entendidos como pagadores de contas) das empresas prestadoras de serviços também é caminho para a garantia de direitos, como declarou ao jornal *O Globo* o coordenador de Polícia Pacificadora à época, coronel Robson Rodrigues da Silva: “Antes, os moradores de comunidades não eram vistos como cidadãos. Hoje, eles deixaram de ser problema para virar solução. São consumidores e não atuam mais na informalidade” (“Duas empresas prestes a doar 1,3 milhão”, *O Globo*, 30/1/2011). Assim, as pesquisas realizadas apontam uma convergência entre o aumento do poder aquisitivo dos moradores de favela, e consequentemente do consumo dessas famílias, e o aumento do “interesse mercadológico em relação a esses territórios” (Ost e Fleury, 2013, p. 637); também demonstram como o

projeto de “pacificação” possibilita a abertura dos territórios de favelas para ações que “conjugam de forma indelével controles estatais e corporativos” (Barbosa, 2012, p. 262).

Nesse sentido, os interesses expressos superam o escopo do Projeto UPP Social e prolongam-se para entidades do setor privado. Especialmente as Organizações Não Governamentais desempenham papel importante nesse cenário, modificando, inclusive, a forma como os moradores de favelas fazem representar seus interesses e reivindicações no espaço público. É essa mudança na forma de fazer “política na favela” que analisamos na seção seguinte.

Organizações locais e agenciamentos a partir do empreendedorismo nas favelas cariocas

A política de editais, de premiações e de fomento para o desenvolvimento de ações socioculturais nas periferias dos grandes centros, promovida tanto pelo poder público quanto por organizações da sociedade civil, tem ganhado destaque na cena urbana. No Rio de Janeiro, diferentes programas de incentivo à produção cultural direcionados a jovens, entre 15 e 29 anos, moradores de favelas, podem ser considerados como exemplos de um novo modelo de projetos sociais. Ao invés da execução direta dos projetos nas localidades-alvo, identificadas como habitadas por segmentos populacionais em situação de vulnerabilidade (Machado da Silva e Leite, 2008), essa nova modalidade de intervenção, também executada por ONGs com financiamento público, repassa os recursos

financeiros aos indivíduos ou coletivos culturais para desenvolverem seus próprios projetos, mobilizados, em grande medida, pela ideia do empreendedorismo. Nesse sentido, eles passam a operar não mais no registro da promoção da cidadania e sim na chave da inserção no mercado de consumo e de serviços.

Portanto, sustentamos que há uma inflexão no "mercado de projetos sociais" (Rocha, 2013) nas favelas, que tem na política das UPPs um elemento determinante. No processo de "pacificação", o mercado ganha um lugar privilegiado, ao mesmo tempo que representa um agenciamento central apoiado também pelo estado e por ONGs no sentido de capturar os moradores pela ideia do "empreendedorismo social".

Um dos projetos acompanhados como parte desta pesquisa, realizado por uma ONG carioca, consistia em uma "formação", direcionada a jovens entre 15 e 29 anos, que tinha por finalidade o desenvolvimento de competências para a construção de um projeto de intervenção local. Até aqui, nenhuma novidade com relação ao modelo de projetos sociais ou, como Rocha (2013) analisou, um "repertório de projetos sociais", que buscam "modelar" os jovens em situação de vulnerabilidade. A novidade, entretanto, estava na possibilidade de alguns dos jovens selecionados receberem o prêmio de dez mil reais para colocar em prática a sua proposta de intervenção.

Depois dessa ONG, outras instituições também passaram a apresentar projetos com a perspectiva de que os próprios moradores desenvolvessem suas iniciativas, tanto coletivas como individuais, tendo, na maioria dos casos, o empreendedorismo como mote principal. A partir de então, observamos que outras

organizações, e também atores individuais, começaram a participar de reuniões realizadas nas favelas pacificadas (e organizadas tanto pelo comandante da UPP local quanto por órgãos civis estatais e/ou entidades locais) que tinham como objetivo, não apenas a discussão sobre os problemas da localidade,⁷ mas também o estímulo à participação em diferentes editais.⁸ Estava claro que se constituía ali uma rede de relações que envolvia diferentes agenciamentos, produzidos de dentro para fora, mas também de fora para dentro das favelas, a partir de novos paradigmas, a "inclusão produtiva" (Leite, 2015), os "novos negócios sociais" e o "empreendedorismo social" (Carvalho, 2014b).

O incentivo ao empreendedorismo como parte da atuação estatal nos territórios "pacificados" expressava a imbricação entre essa lógica mercadológica e uma compreensão individualista da representação dos interesses coletivos dos moradores de favelas. Dessa forma, diante das reivindicações desses moradores, a resposta estatal – capitaneada pela UPP Social, mas não apenas por ela, como pretendemos demonstrar – foi a oferta de "parcerias" com empresas dispostas a investir na localidade visando à solução de problemas coletivos. Segundo um gestor do programa Territórios da Paz, entrevistado em junho de 2014, as soluções para os problemas das favelas só poderiam ser encontradas pelos próprios favelados, na medida em que são eles quem melhor conhece essas questões; logo, seria preciso investir nas ideias "locais", propostas por "favelados criativos". Esse discurso coloca o papel do poder público num plano secundário, sendo sua responsabilidade apenas a garantia do investimento.

A ONG que acompanhamos durante esta pesquisa contou com financiamento da Petrobras para desenvolver suas atividades em seis favelas com UPP. Essa organização possui financiamento da prefeitura do Rio de Janeiro e, além das favelas com UPPs, atua também no Complexo da Maré (inclusive durante o período de ocupação dessa localidade pelo exército) e nos bairros de Pavuna e Santa Cruz. De acordo com as informações em sua página na internet, seu objetivo é provocar os jovens de favelas a refletir sobre seus territórios de moradia e desenvolver um projeto de intervenção local.

A metodologia proporciona ao jovem de periferia conexões e ferramentas para que possa atuar como agente transformador da cidade. Durante o processo, o participante mapeia territórios, busca parceiros e organiza as ferramentas disponíveis para que possa concretizar sua ideia pensando arte, cultura digital e a cidade no contexto do seu território e seu projeto de vida. Através [Nome da ONG] já foram desenvolvidos e coordenados mais de 60 projetos de jovens.

Ao final de um período de formação, que dura em torno de quatro meses, os jovens apresentam os seus projetos a representantes de diferentes instituições, como Fundação Itaú Social, Instituto C&A, Sesc – exemplos extraídos da página virtual –, e os melhores projetos recebem um aporte financeiro de dez mil reais. Aqueles que não forem contemplados passam ainda um período no projeto, denominado “encubação”, para aperfeiçoar sua proposta e tentar novamente apresentar para a banca em um próximo ciclo.

Com uma metodologia bem próxima a esta, outro programa da Secretaria de Estado de Cultura (em parceria com outras secretarias

e instituições da sociedade civil) é formado por um conjunto de projetos que oferece a jovens agentes culturais formação artística e especialização em gestão cultural, além de estabelecer canais de diálogo entre eles, possíveis parceiros e patrocinadores potenciais. A sua página na internet apresenta três vertentes principais do programa: 1) fomento, 2) economia criativa e 3) formação artística. Na vertente economia criativa, inserem-se projetos que atuam no desenvolvimento e financiamento de ações no campo da cultura nas seguintes localidades: Cidade de Deus, Rocinha, Mangueiras, Grande Tijuca, Região Portuária, Complexo do Alemão e Vila Kennedy. Em sua feira, realizada em janeiro deste ano, foram contemplados cinquenta projetos, cada um com o valor de doze mil reais, além da promessa para consultoria para desenvolver as ações propostas.

Em que pesem as diferenças metodológicas, podemos identificar os dois projetos a partir da perspectiva do incentivo ao desenvolvimento de iniciativas culturais, voltadas em sua maioria para a realização individual e, no limite, do investimento em seu próprio negócio. O mote encontrado nos textos dos processos seletivos e nas apresentações dos programas por seus gestores é a possibilidade de empreender, de ser criativo e de reinventar o próprio cotidiano.

No “mercado dos projetos sociais” como Rocha (2013) apontou, as Organizações Não Governamentais, em especial a partir dos anos 2000, exerceram uma centralidade na gestão dos projetos sociais. Na maioria dos casos, as ONGs vinham “de fora” das favelas, com financiamento já determinado, para desenvolver atividades que em sua maioria eram direcionadas aos “jovens em situação de risco social”.

A "gramática da violência" mobilizada nesses casos transferia para os jovens favelados estigmas ora relacionados a carências, pela ausência de serviços básicos, de educação, lazer, etc., ora de potencialmente criminosos, pela proximidade com as redes de comércio de drogas no varejo, correntemente denominado traficantes. Em ambos os casos, os projetos almejavam a contenção do risco de envolvimento desses segmentos das camadas populares com a criminalidade, a partir, sobretudo, da oferta de uma ocupação para "jovens ociosos".

Chamamos a atenção, nesse novo cenário, para uma outra dinâmica que, embora ainda seja mobilizada a partir da "gramática da violência" e por meio da intervenção de "projetos sociais", aciona outro repertório discursivo, tendo como norte a possibilidade do desenvolvimento da criatividade dos jovens a partir do financiamento de suas próprias ideias e de sua transformação em "empreendedores sociais". O discurso mobilizado por esses novos mediadores se faz a partir do empreendimento individual, da capacidade de cada um pensar sobre seu espaço de moradia e desenvolver ações criativas. Ainda que de forma variada, os editais direcionam-se mais aos territórios, ou seja, ao desenvolvimento de atividades no território. Dessa perspectiva, é preciso compreender então as redes sociais que são mobilizadas, desde a divulgação, passando pela inscrição do projeto até a sua concorrência nos editais; os circuitos pelos quais passam os produtores culturais e militantes de favelas e periferias; e os agenciamentos que são feitos para a entrada nesse novo "mercado dos projetos sociais" (Carvalho, 2014b).

Considerações finais

James Ferguson, no texto "The Anti-Politics Machine" (2006) nos conta a história do Projeto Thaba-Tseka, realizado no Lesoto por agências estrangeiras para desenvolver o interior agrário do País. A abordagem de Ferguson, ao falar sobre um projeto que "deu errado", foi destacar os "efeitos da 'falha'", ou seja, ao invés de refletir sobre as causas da falha ele buscou demonstrar que efeitos em si mesmo o projeto tinha alcançado – no caso em tela, a disseminação do aparelho administrativo e militar do estado sobre áreas ainda não "controladas". Partimos da sugestão do autor para pensar o caso das UPPs, e particularmente da UPP Social, para refletir sobre que efeitos que o projeto teve e o que modificou no cenário das favelas cariocas e da cidade do Rio de Janeiro. Nossa aposta é que, pelo menos no que tange à disseminação da ideologia do empreendedorismo entre os moradores de favela, o projeto cumpriu com o objetivo de "incluir" os favelados no modelo de sociabilidade que tem no mercado sua referência.

Segundo Leite (2014) pode-se, portanto, compreender o projeto da "pacificação" das favelas, e de seus moradores, a partir de dois eixos: por um lado, o controle social coercitivo dessa população através da militarização do território e, de outro, as "práticas de normalização e os agenciamentos (do Estado, do mercado e de Organizações Não Governamentais) na direção da *inclusão produtiva* de parte de seus moradores" (p. 392; grifos da autora). Cabe destacar aqui a indicação de que a inclusão

através do mercado é alternativa apresentada apenas a uma parte da população favelada, estando a outra parte ainda submetida à repressão e, no limite, ao extermínio. Mas não apenas. Para Leite, a exposição das favelas cariocas a tal lógica do mercado intenta também proporcionar que este “faça a sua parte” na remoção daqueles que não possuem as capacidades para se tornarem incluídos, através, por exemplo, das remoções forçadas ou da “remoção branca” – por meio da elevação dos custos de moradia nesses locais (ibid, p. 395).

Buscamos neste artigo, portanto, demonstrar como a inserção dos moradores de favelas dentro da lógica de mercado, preconizada desde o início do projeto das UPPs como condição para que essa população pudesse “resgatar a sua cidadania”, foi sendo construída através da disseminação de valores como o empreendedorismo. O empreendedorismo tornou-se, em tempo relativamente curto, a principal estratégia de integração social das UPPs, substituindo a formulação original que apresentava a “pacificação” como a promessa de integração “real” das favelas à cidade formal.

Ao mesmo tempo, também foi se tornando o principal modelo de atuação de organizações locais e supralocais do designado terceiro setor nessas localidades, alterando as formas tradicionais de atuação de lideranças locais – orientadas pelo registro da reivindicação de interesses coletivos apresentada ao poder público.

Assim, como em Thaba-Tseka, um projeto que “deu errado” tem, ainda assim, efeitos permanentes a serem considerados. A transformação do favelado em um novo homem, agora incluído no mercado formal, permanece como projeto civilizador para esses territórios – atualizando o modelo centenário de tutela dessa população (Oliveira, 2014). Cabe, neste momento, acompanhar se a intervenção federal, que desloca o sentido da relação favela-Estado do registro da “paz” novamente para o registro da “guerra”, irá alterar os parâmetros dessa sociabilidade ou não. Sua decretação em um contexto de crise econômica, institucional e política do estado do Rio de Janeiro e do País parece indicar que a imbricação entre territórios favelados, estado e interesses econômicos permanece.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-4785-8701>

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Departamento de Sociologia. CIDADES – Núcleo de Pesquisa Urbana. Rio de Janeiro, RJ/Brasil. liarocha08@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0003-0353-1424>

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, CIDADES – Núcleo de Pesquisa Urbana. Rio de Janeiro, RJ/Brasil. carvalho.nique@gmail.com

Notas

- (1) Em contraposição ao modelo interpretativo que identifica as margens como espaços da desordem, em que o papel do Estado é a instauração e/ou manutenção da ordem, as autoras apresentam um conjunto de situações compreendido a partir de práticas políticas da vida cotidiana que modelam as práticas políticas de regulação e disciplina, constituintes do próprio Estado. Desse ponto de vista, as agências estatais redefinem seus modos de governar e legislar a todo o momento e a partir de cada situação específica. Portanto, são múltiplas as negociações e articulações acomodadas cotidianamente nas margens, aqui identificadas nas favelas cariocas, pelos diferentes programas públicos e justificadas pela forma como essas áreas foram sendo organizadas numa dialética entre informalidade e formalidade, ilegalidade e legalidade.
- (2) Nos termos do autor, as práticas gestonárias configuram-se na atualidade como dispositivos de governança que permitem, aos responsáveis pela política, o ajustamento da crítica ao mesmo tempo que se mantêm inalteradas as assimetrias sociais.
- (3) Além dos trabalhos de David Harvey, podemos citar também os trabalhos de Sassen (2001); Compans (1999); Ribeiro e Santos Junior (2013); e Vainer (2011), dentre outros.
- (4) Em agosto de 2014 o programa passou a se chamar Rio Mais Social e, posteriormente, Rio + Social, como explicado à frente.
- (5) Disponível em: < <https://startupi.com.br/evento/forum-rio-inovacao-para-moradia-e-desenvolvimento-comunitario-sustentavel/>>. Acesso em: mar 2018.
- (6) Segundo o *site* do programa, ele ainda atua em "30 áreas pacificadas" e em "208 comunidades". Mas não há nenhum indício desse trabalho, seja no próprio *site* seja no trabalho de campo atualmente realizado. Para maiores informações ver: <https://rjbr.org/p/prefeitura/2016/promessas/social-upp_social.html>.
- (7) Uma interessante pesquisa sobre as reuniões organizadas pelos comandantes de UPPs encontra-se em Davies (2014).
- (8) Sobre a política dos editais, ver Aguiar e Passos (2013).

Referências

- AGUIAR, K. e PASSOS, P. (2013). "Cultura e Periferias- uma política (im)possível?" In: DANTAS, A.; MELLO, M. S. e PASSOS, P. (orgs.). *Política Cultural com as periferias: práticas e indagações de uma problemática contemporânea*. Rio de Janeiro, IFRJ
- BARBOSA, A. R. (2012). Considerações Introdutórias sobre territorialidade e mercado na conformação das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 6, n. 2, pp. 256-265.
- BATISTA, R. (2013). UPPs terão fundo de participações. *Jornal Valor Econômico*, 1/11/. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/financas/3324186/upps-terao-fundo-de-participacoes>>. Acesso em: mar 2018.

- BOLTANSKI, L. (2013). Sociologia da crítica, instituições e o novo modo de dominação gestonária. *Sociologia & Antropologia*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, pp. 441-463.
- BOLTANSKI, L. e THÉVENOT, L. (1991). *De la justification: les économies des grandeurs*. Paris, Gallimard.
- BURGOS, M. B. et al. (2011). O efeito UPP na percepção dos moradores das favelas. *Desigualdade e Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, n. 11, pp. 49-98.
- CANO, I; BORGES, D. e RIBEIRO, E. (2012). “Os donos do morro”: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. São Paulo, Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Rio de Janeiro, LAV/UERJ.
- CARVALHO, M. B. (2014a). Os dilemas da “pacificação”: práticas de controle e disciplinarização na “gestão da paz” em uma favela no Rio de Janeiro. *Tese de Doutorado*. Rio de Janeiro, Universidade Estadual do Rio de Janeiro.
- _____ (2014b). “A oportunidade da favela”: empreendedorismo, militarização e turismo na gestão social das favelas cariocas. In: 29ª REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. Natal.
- COMPANS, R. (1999). O paradigma das global cities na estratégia de desenvolvimento local. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 1.
- CUNHA, N. V. e MELLO, M. A. S. (2011). Novos conflitos na cidade: a UPP e o processo de urbanização na favela. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 4, n. 3, pp. 371-401.
- DAS, V. e POOLE, D. (2004). *Anthropology in the margins of the state*. Nova Deli, Oxford University Press.
- DAVIES, F. A. (2014). Rituais de “pacificação”: uma análise das reuniões organizadas pelos comandos das UPPs. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 8, n. 1, pp. 24-46.
- FELTRAN, G. S. (2011). *Fronteiras de tensão: política e violência nas periferias de São Paulo*. São Paulo, Editora da Unesp, CEM e Cebrap.
- FERGUSON, J. (2006). “The Anti-Politics Machine”. In: Sharma, A. e Gupta, A. (eds.). *The Anthropology of the State: A Reader*. Malden/MA, Blackwell Publishing.
- HARVEY, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Anablume.
- HENRIQUES, R. e RAMOS, S. (2011). UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação. Texto de discussão. Disponível em: www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto3008.pdf. Acesso em: mar 2018.
- LA ROCQUE, E. (s/d.). *O saldo social das UPPs. Tendências e Debates*. Governo do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/documents/91329/4e44446a-d1e9-4bb3-9fc4-6854e3d873e3>. Acesso em: mar 2018.
- _____ (2013). “Rumo ao fim da cidade partida”. In: REIS VELOSO, J. P. (coord.). *“Teatro mágico da cultura” e favela como oportunidade*. Rio de Janeiro, Inae.
- LEITE, M. S. P. (2000). Entre o individualismo e a solidariedade: dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 44.
- _____ (2012a). Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 6, n. 2, pp. 374-389.
- _____ (2012b). Las “ciudades” de la ciudad de Rio de Janeiro: reestructuración urbana en el contexto de los “grandes eventos”. *Proposta*, ano 36, n. 125, pp. 20-23.

- LEITE, M. S. P. (2014). Entre a guerra e a paz: Unidades de Polícia Pacificadora e gestão dos territórios de favela no Rio de Janeiro. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 7, n. 4.
- _____. (2015). "De território de pobreza a território de negócios: dispositivos de gestão das favelas cariocas em contexto de pacificação". In: BIRMAN, P. et al. *Dispositivos urbanos e a trama dos viventes: ordens e resistências*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- LORETTI, P. (2013). "Pau no gato": da regularização da energia elétrica aos mecanismos de controle e repressão, no contexto de 'pacificação' da favela Santa Marta. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA. Salvador.
- MACHADO DA SILVA, L. A. (2002). "A continuidade do 'problema favela'". In: OLIVEIRA, L. L. (org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro, FGV.
- _____. (2008). "Violência urbana, sociabilidade violenta e agenda pública". In: MACHADO DA SILVA, L. A. (org.). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- _____. (2012). "As UPPs, a linguagem da violência urbana e a sociabilidade no Rio de Janeiro". In: SANTOS, A. P. et al. (orgs.). *Rio de Janeiro: um território em mutação*. Rio de Janeiro, Gramma Livraria e Editora.
- MACHADO DA SILVA, L. A. e LEITE, M. S. P. (2008). "Violência, crime e polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas?". In: MACHADO DA SILVA, L. A. (org.). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- MONTEIRO, M. (2013). Entrevista com Eduarda La Rocque. *Relações com investidores*, n. 78. Disponível em: < <https://www.revistari.com.br/178/756>>. Acesso em: mar 2018.
- OLIVEIRA, J. P. de (2014). Pacificação e tutela militar na gestão de populações e territórios. *Mana*, v.20, n. 1, pp. 125-161.
- OST, S. e FLEURY, S. (2013). O mercado sobe o morro: a cidadania desce? Efeitos socioeconômicos da pacificação no Santa Marta. *Dados*, v. 56, n. 3, pp. 635-671.
- RIBEIRO, L. C. de Q. e SANTOS JUNIOR, O. A. dos (2013). Governança empreendedorista e megaeventos esportivos: reflexões em torno da experiência brasileira. *O Social em Questão*. Rio de Janeiro, Ano XVI, n. 29, pp. 23-42.
- RIZEK, C. S. (2011). Práticas culturais e ações sociais: novas formas de gestão da pobreza. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Rio de Janeiro.
- ROCHA, L. de M. (2013). *Uma favela "diferente das outras"?: Rotina, silenciamento e ação coletiva na favela do Pereirão, Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Quartet, Faperj.
- RODRIGUES, A. et al. (2012). Unidades de Polícia Pacificadora: debates e reflexões. *Comunicações do ISER*, n. 67, ano 31.
- SASSEN, S. (2001). *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton, N. J., Princeton University Press.
- SIQUEIRA, R.; SILVA, H. R. S.; MENDONÇA, T.; STROZEMBERG, P.; SENTO-SÉ, J. T.; LANDIM, L. e GUARIENTO, S. (2012). "Entrevistas". In: RODRIGUES, A.; SIQUEIRA, R. e LISSOVISKY, M (orgs.). *Unidade de Polícia Pacificadora: debates e reflexões*. Comunicações do ISER, pp. 134-157.

- SOARES, L. E. (2000). *Meu casaco de general: 500 dias no front da Segurança Pública do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Companhia das Letras.
- TELLES, V. da S. (2006). Mutações do trabalho e a experiência urbana. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, v. 18, n. 1, pp. 173-195.
- _____. (2010). *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte, Argvmentvm.
- UPP SOCIAL (2014). *Panorama dos territórios. UPP Borel*. Instituto Pereira Passos.
- VAINER, C. (2011). Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14. Rio de Janeiro.

Texto recebido em 30/maio/2018

Texto aprovado em 31/ago/2018

Instruções aos autores

ESCOPO E POLÍTICA EDITORIAL

A revista *Cadernos Metrópole*, de periodicidade quadrimestral, tem como enfoque o debate de questões ligadas aos processos de urbanização e à questão urbana, nas diferentes formas que assume na realidade contemporânea. Trata-se de periódico dirigido à comunidade acadêmica em geral, especialmente às áreas de Arquitetura e Urbanismo, Planejamento Urbano e Regional, Geografia, Demografia e Ciências Sociais.

A revista publica textos de pesquisadores e estudiosos da temática urbana, que dialogam com o debate sobre os efeitos das transformações socioespaciais no condicionamento do sistema político-institucional das cidades e os desafios colocados à adoção de modelos de gestão, baseados na governança urbana.

CHAMADA DE TRABALHOS

A revista *Cadernos Metrópole* é composta de um núcleo temático, com chamada de trabalho específica, e um de temas livres relacionados às áreas citadas. Os textos temáticos deverão ser encaminhados dentro do prazo estabelecido e deverão atender aos requisitos exigidos na chamada; os textos livres terão fluxo contínuo de recebimento.

Os artigos podem ser redigidos em língua portuguesa, espanhola, inglesa ou francesa.

AVALIAÇÃO DOS ARTIGOS

Os artigos recebidos para publicação deverão ser inéditos e serão submetidos à apreciação dos membros do Conselho Editorial e de consultores *ad hoc* para emissão de pareceres. Os artigos receberão duas avaliações e, se necessário, uma terceira. Será respeitado o anonimato tanto dos autores quanto dos pareceristas.

Caberá aos Editores Científicos e aos organizadores da edição a seleção final dos textos recomendados para publicação pelos pareceristas, levando-se em conta sua consistência acadêmico-científica, clareza de ideias, relevância, originalidade e oportunidade do tema.

COMUNICAÇÃO COM OS AUTORES

Os autores serão comunicados por e-mail da decisão final, e a revista não se compromete a devolver os originais não publicados.

OS DIREITOS DO AUTOR

A revista não tem condições de pagar direitos autorais nem de distribuir separatas.



NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DOS ARTIGOS

Os trabalhos devem conter, nessa ordem:

- título, em português, ou na língua em que o artigo foi escrito, e em inglês;
- resumo de, no máximo, 120 palavras em português, ou na língua em que o artigo foi escrito, com indicação de 5 palavras-chave em português, ou na língua em que o artigo foi escrito;
- *abstract* de, no máximo, 120 (cento e vinte) palavras em inglês, com indicação de 5 (cinco) *keywords*;
- texto, digitado em Word, espaço 1,5, fonte arial tamanho 11, margem 2,5, tendo de 20 a 25 páginas, incluindo tabelas, gráficos, figuras, referências bibliográficas; as imagens devem ser em formato TIF, com resolução mínima de 300 dpi e largura máxima de 13 cm;
- referências bibliográficas, conforme instruções solicitadas pelo periódico.

Os trabalhos submetidos à *Cadernos Metrópole* devem ser enviados pelo sistema, da seguinte maneira: (1) se o/s autor/es não possuir/em cadastro ainda, favor clicar *aqui*; (2) no cadastro, preencher principalmente os seguintes campos: nome, e-mail, instituição (vínculo), e no campo "Resumo da Biografia" definir sua titulação mais alta, lugar de trabalho e função de cada um; (3) depois de cadastrado, o autor deve acessar o sistema clicando *aqui*.

Importante:

- A autoria NÃO DEVE constar no documento. As informações a seguir devem ser preenchidas no passo 3 da submissão (Inclusão de Metadados): nome do autor, formação básica, instituição de formação, titulação acadêmica, atividade que exerce, instituição em que trabalha, unidade e departamento, cidade, estado, país, e-mail, telefone e endereço para correspondência.
- É imprescindível o envio do Instrumento Particular de Autorização e Cessão de Direitos Autorais, datado e assinado pelo(s) autor(es). O documento deve ser transferido no passo 4 da submissão (Transferência de Documentos Suplementares). Em caso de dúvida, consulte o Manual de Submissão pelo Autor.
- A revista não publica texto de autoria ou (co)autoria de graduandos. Nesse caso, o nome do graduando será citado como "Colaborador".
- O artigo que não seguir as instruções acima terá a submissão cancelada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

As referências, que seguem as normas da ABNT adaptadas pela Educ, deverão ser colocadas no final do artigo, seguindo rigorosamente as seguintes instruções:

Livros

AUTOR ou ORGANIZADOR (org.) (ano de publicação). Título do livro. Cidade de edição, Editora.

Exemplo:

CASTELLS, M. (1983). A questão urbana. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Capítulos de livros

AUTOR DO CAPÍTULO (ano de publicação). "Título do capítulo". In: AUTOR DO LIVRO ou ORGANIZADOR (org.). *Título do livro*. Cidade de edição, Editora.

Exemplo:

BRANDÃO, M. D. de A. (1981). "O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador". In: VALLADARES, L. do P. (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar.

Artigos de periódicos

AUTOR DO ARTIGO (ano de publicação). Título do artigo. *Título do periódico*. Cidade, volume do periódico, número do periódico, páginas inicial e final do artigo.

Exemplo:

TOURAINÉ, A. (2006). Na fronteira dos movimentos sociais. *Sociedade e Estado. Dossiê Movimentos Sociais*. Brasília, v. 21, n. 1, pp. 17-28.

Trabalhos apresentados em eventos científicos

AUTOR DO TRABALHO (ano de publicação). Título do trabalho. In: NOME DO CONGRESSO, local de realização. *Título da publicação*. Cidade, Editora, páginas inicial e final.

Exemplo:

SALGADO, M. A. (1996). Políticas sociais na perspectiva da sociedade civil: mecanismos de controle social, monitoramento e execução, parcerias e financiamento. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ENVELHECIMENTO POPULACIONAL: UMA AGENDA PARA O FINAL DO SÉCULO. *Anais*. Brasília, MPAS/ SAS, pp. 193-207.

Teses, dissertações e monografias

AUTOR (ano de publicação). *Título*. Tese de doutorado ou Dissertação de mestrado. Cidade, Instituição.

Exemplo:

FUJIMOTO, N. (1994). *A produção monopolista do espaço urbano e a desconcentração do terciário de gestão na cidade de São Paulo. O caso da avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

Textos retirados de Internet

AUTOR (ano de publicação). *Título do texto*. Disponível em. Data de acesso.

Exemplo:

FERREIRA, J. S. W. (2005). *A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil*. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/index.html>. Acesso em: 8 set 2005.

Rede Observatório das Metrôpoles

Estado	Instituição	Coordenador
Baixada Santista	Universidade Federal de São paulo	Marinez Villela Macedo Brandão marinezbrandao@hotmail.com
Belém	Universidade Federal do Pará	Juliano Ximenes Ponte julianoximenes@gmail.com
Belo Horizonte	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais	Alexandre Magno Alves Diniz alexandremadiniz@gmail.com
Brasília	Universidade de Brasília	Rômulo José da C. Ribeiro rjcribeiro@gmail.com
Curitiba	Universidade Federal do Paraná	Olga Lúcia Castreghini de F. Firkowski olgafirk@gmail.com
Fortaleza	Universidade Federal do Ceará	Maria Clélia Lustosa Costa cleialustosa@gmail.com
Maringá	Universidade Estadual de Maringá	Ana Lucia Rodrigues alrodrigues1962@gmail.com
Natal	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Maria do Livramento M. Clementino mlmcllementino@gmail.com
Paraíba	Universidade Federal de Campina Grande	Lívia Izabel Bezerra de Miranda lvisibmiranda@gmail.com
Porto Alegre	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Paulo Roberto Rodrigues Soares geoprrs@gmail.com
Recife	Universidade Federal de Pernambuco	Maria Angela de Almeida souza souza.mariaangela@gmail.com
Rio de Janeiro	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Marcelo Gomes Ribeiro marceloribeiro@ippur.ufrj.br
Salvador	Universidade Federal da Bahia	Inaiá Maria Moreira de Carvalho inaiammc@ufba.br
São Paulo	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Lucia Maria Machado Bógus lubogus@uol.com.br
Vitória	Instituto Jones dos Santos Neves	Pablo Silva Lira pabloslira@gmail.com

Cadernos Metr pole

vendas

Exemplar: R\$20,00

Efetuar depósito no Banco do Brasil, agência 4417-2, conta corrente 10547-3 e enviar o comprovante para o email: cadernosmetropole@outlook.com informando endereço completo para recebimento do(s) exemplar(es).

