

## **Regimes Urbanos e Governança Metropolitana**

1. Introdução: Moeda, Finanças e as Metr6poles: desafios do rentismo à governança urbana.

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

O conjunto de textos reunidos nessa publicação prop6e a reflex6o sobre a emerg6ncia e afirma6o de regimes urbanos privatistas fundados nos interesses e na l6gica da transforma6o das cidades brasileiras em m6quinas de crescimento no sentido cl6ssico consagrado pela literatura internacional. Ou seja, enquanto m6quina trata-se de compreender as condi6es que permitem surgir nas cidades coaliz6es de for6as, projetos urbanos, modelos de governan6a, transforma6es regulat6rias, novas institui6es de gest6o, formas de produ6o da moradia, de financiamento e organiza6o dos servi6os coletivos, bem como narrativas pol6ticas legitimadoras, enfim uma s6rie de elementos que conformam a engrenagem da transforma6o da cidade em objeto do rentismo que caracteriza o atual ciclo do capitalismo.

Esta hip6tese orientadora do presente documento 6 explorada por diversos 6ngulos te6ricos, conceituais, anal6ticos e emp6ricos sem pretender constituir uma demonstra6o sistem6tica da sua validade. Trata-se, portanto, de um produto intermedi6rio do TR Regimes Urbanos.

Al6m da explora6o desta hip6tese, pretendemos que os textos aqui reunidos tenham o papel de gerar refer6ncias para a reflex6o sobre os poss6veis impactos da incorpora6o plena da cidade na l6gica do rentismo sobre as condi6es da express6o urbana do tradicional conflito distributivo brasileiro – traduzido na problem6tica da espolia6o urbana –, a sua reconfigura6o e desdobramentos, novas formas de domina6o e espolia6o e, por outro lado, de poss6veis novas formas de ativismo, resist6ncia e insurg6ncia.

O termo reconfigura6o merece algumas considera6es. Em termos te6ricos e emp6ricos, trata-se de repensar a hip6tese da espolia6o urbana à luz das transforma6es do capitalismo em geral e do capitalismo brasileiro. 6 necess6rio retomar o arcabou6o te6rico anterior formulado para dar conta da rela6o entre a cidade e as particularidades do padr6o de desenvolvimento capitalista industrial no Brasil – entre elas o papel do urbano na sustentaca6o do bloco de poder e na super explora6o da for6a de trabalho – e

os debates contemporâneos sobre as formas contemporâneas de exploração do trabalho decorrentes dos regimes de acumulação à dominância financeira (Chesnais), da acumulação por despossessão (Harvey), do extrativismo (Mezzadora e Neilson) e de formas de extração de valor da cidade (Rachel Weber). Reconfiguração também em função das transformações da estrutura de classes, da emergência de conflitos identitários e culturais, protagonismos e experimentos culturais, etc. e a emergência de novos padrões de ativismo urbano.

2. Regimes Urbanos e Governança Metropolitana: aspectos teóricos, metodológicos e históricos.

2.1. 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.

O presente capítulo 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 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.

2.2. Da teoria urbana ao regime urbano: contribuições como teoria e como método para interpretar as relações de poder interativas na cidade.

Barbara Lucia Pinheiro de Oliveira França

O capítulo tem o propósito de resgatar contribuições teóricas e metodológicas que apresentam em linhas gerais as principais características constituintes da Teoria do Regime Urbano (TRU) contidas na literatura internacional, mas precisamente na academia anglófono. A revisão da referida literatura está formatada em quatro seções. Na primeira parte do artigo contextualiza-se a origem teórica da TRU. Em seguida, faz-se a exposição de seu conceito, o qual de acordo com seus principais estudiosos se refere, sumariamente, à leitura de coalizões existentes na cidade, e a capacidade de influência dos diversos atores públicos e privados da arena urbana no processo de definição, molde, propósito e rumo da agenda de desenvolvimento. Na terceira parte do artigo, resgata-se a anatomia metodológica da TRU, a partir de algumas de suas principais variáveis explicativas (condições de mercado, apoio intergovernamental, controle popular, cultura local), que se consubstanciam em um quadro tipológico de Regime Urbano à escala local e global.

2.3. Política urbana no Brasil e Estados Unidos: Estado, atores econômicos e cenários de desenvolvimento local.

Nelson Rojas de Carvalho

O presente capítulo explora modalidades diversas de articulação entre mercado e Estado em unidades subnacionais no Brasil e nos EUA e infere daí os cenários mais ou menos favoráveis a políticas de desenvolvimento em âmbito local. Partindo de enfoque centrado no Estado, o artigo chama a atenção para os desincentivos à organização e ao engajamento cívico dos atores econômicos no Brasil, no plano subnacional, como efeito de determinadas gramáticas institucionais, como o clientelismo e o corporativismo. Chama a atenção para o fato de a atrofia organizacional dos atores econômicos no Brasil, em âmbito local, limitar a aplicação das teorias urbanas inspiradas pela economia política norte-americana, como a teoria dos regimes urbanos e a teoria das máquinas de crescimento.

2.4. Reflexões para o Brasil em torno dos conceitos de economia política da cidade e regimes urbanos.

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Carlos Henrique Carvalho Ferreira

O capítulo propõe a reflexão sobre a pertinência da aplicação do conceito de regime urbano, tal qual formulado nos Estados Unidos e especificamente o desenvolvido e aplicado por Kantor e Savich, tendo em vista as particularidades das instituições e políticas do regime federativo brasileiro. Ao final, os autores apresentam alguns elementos de reflexão sobre a aplicação deste conceito no caso brasileiro, tendo em vista a hipótese das reformas neoliberais e a adoção pelos municípios de políticas pró-crescimento fundadas na ativação da acumulação urbano-imobiliário-financeira.

2.5. A “governança empresarial” das metrópoles sob o predomínio neoliberal: o papel da gestão pública gerencial e da privatização do sistema político.

Francisco Cesar

Este capítulo objetiva analisar conceitualmente as seguintes variáveis incidentes à formação da governança neoliberal nos regimes urbanos no Brasil: os pressupostos conceituais do neoliberalismo hayekiano; o papel das Organizações Sociais (OSs) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), advindas da reforma gerencial do Governo Fernando Henrique Cardoso; os diversos instrumentos gerenciais privados atuantes no Estado, nas dimensões meio (gestão) e fim (políticas públicas), entre os quais as Parcerias Público-Privadas e os regimes de concessão; os pilares privatizantes do sistema político brasileiro; e a financeirização dos instrumentos e políticas urbanos. Conclui-se que todos esses instrumentos se sobrepõem ao planejamento público no Brasil, tornando a governança dos regimes urbanos semelhante ao que Dardot e Laval (2016) chamaram de “governo empresarial”.

2.6. Uma avaliação dos Conselhos Municipais na Macrometrópole e na Região Metropolitana de São Paulo.

Vera Chaia

A pesquisa sobre Governança Urbana em São Paulo que desenvolvemos em 2000-2001 teve como objetivo analisar o perfil dos conselheiros municipais como também avaliar o desempenho das políticas locais, tendo em vista o grau de organização da sociedade civil, a capacidade institucional e administrativa dos governos locais. Muitas coisas mudaram. Outros conselhos municipais foram criados. A presente proposta visa

trabalhar com os conselhos estudados naquela pesquisa e compreender os novos conselhos. Propõe-se atualizar estes dados analisando os sites dos conselhos e, se possível, entrevistar alguns conselheiros, principalmente os que representam as novas demandas na sociedade. Após estas experiências dos conselhos e de formas de participação diferenciadas, pode-se problematizar até que ponto estas formas de organização, institucionalização e participação de certos setores e segmentos da população mudaram a sociedade e a cultura política brasileira.

## 2.7. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole.

Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino e Rosa Moura

O Estatuto da Metrópole (lei n. 13.089/2015) é objeto de análise exploratória neste capítulo. O diploma tem potencial para promover uma reconfiguração político-jurídica nos sentidos da governança interfederativa. Por isso mesmo, mobiliza atores assimétricos que disputam o reescalonamento da política urbana. Tanto assim que o Estatuto já sofreu substanciais supressões quanto aos prazos para adequação institucional e respectivas sanções em caso de descumprimento. Tomando esse processo como um caso emblemático, os autores defendem a rentabilidade teórica do conceito de “política da escala” para a compreensão da natureza dos conflitos suscitados e fazem uma reflexão crítica sobre os dispositivos escalares em sua relação com os novos instrumentos disponíveis para o trato da metropolização brasileira.

## 3. Os Regimes Urbanos e suas condições da barganha: explorações empíricas.

### 3.1. Cultura Cívica e Organizações Associadas nas metrópoles brasileiras.

Filipe Corrêa e Humberto Meza

O espectro associativo brasileiro tem experimentado momentos de inflexão ao longo dos últimos trinta anos, não apenas decorrentes da trajetória democrática pós Constituinte de 1988, como produto de um fenômeno neocorporativista que parece ter tomado conta das associações civis. Produto da trajetória democrática, a reforma do Estado situada entre finais dos 1990 e começo dos 2000 abriu possibilidades para uma

gestão pública compartilhada entre Estado e sociedade, institucionalizada no pipocar de diversos conselhos de políticas públicas, associando uma espécie de “democracia associativa” (Hirst, 1994) a um aprofundamento neoliberal de desmonte do Estado como responsável único das políticas de bem-estar. Esta “confluência perversa” (Dagnino, 2006) firmou as bases para a consolidação de um padrão organizativo no chamado “Terceiro Setor” – terceiro porque separado do Estado e do Mercado – como campo privilegiado da absorção social do Estado (através da gestão do interesse público e da representação política) e do mercado (através de práticas enquadradas no conceito de “Economia Social”).

A transformação política da primeira década dos anos 2000, marcada pela chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao Governo Federal alterou, entre um conjunto de políticas sociais, a própria estrutura associativa. Se por um lado, e como identificado por uma fértil agenda de pesquisa (Abers e Von Bülow, 2011), o Estado brasileiro se tornou poroso e permeável à esfera associativa (diversos ativistas entrando na burocracia pública), por outro lado, os próprios limites entre Estado, Mercado e Sociedade foram se diluindo ao ponto de questionar a própria essência “não governamental, sem fim lucrativo, autogovernadas e de caráter voluntário” (Violin, 2015) das associações. Em outras palavras, a atribuição da categoria “não estatal e não lucrativa” das entidades obscurece a compreensão das práticas pelas quais o interesse público das associações está vinculado a projetos e políticas de Estado, convênios e padrões de financiamento estatal, sem considerar a esfera econômica presente em isenção de impostos e subsídios públicos como é mostrado na literatura das associações (Morais, H. et al, 2018).

Conjugando esse debate com a revisão das bases oficiais do associativismo brasileiro (Mapa das OSC do IPEA e a FASFIL 2016 do IBGE), o presente texto pretende desenvolver dois argumentos centrais.

Por um lado, partimos da hipótese de que está em andamento um fenômeno corporativista e privatizador dos serviços públicos, através das entidades associativas nas metrópoles brasileiras. Observando atentamente o comportamento das categorias de associações Prestadoras de Serviços (especificamente na Saúde, Assistência Social e de certa medida em Educação) tentaremos indagar alguns fenômenos como a concentração de transferência de recursos em entidades específicas, fundamentalmente com certificados de OSCIP.

A segunda dimensão do argumento diz respeito à predominância do associativismo religioso nas metrópoles. As Organizações Religiosas não apenas experimentam um incremento estável desde finais dos 1990 no nível nacional chegando hoje em dia a representar 26% do total das associações brasileiras (de acordo com os dados da recente FASFIL 2016), como são predominantes nas maiores regiões metropolitanas do país nas regiões Sul e Sudeste indicando o avanço de uma dinâmica associativa concreta e fora do padrão assistencialista, profissionalizante e burocrática que era promulgado nos anos 1990 nas visões explicativas das entidades do Terceiro Setor.

### 3.2. Estrutura produtiva e a economia local.

Filipe Corrêa e Franklin Soldati

O capítulo busca identificar a caracterização principal das atividades econômicas dos municípios brasileiros, dos anos de 2006 e 2016, de interesse do Observatório das Metrópoles. Através da Análise de Correspondência Binária, realizou-se o agrupamento de dados com características comuns em grupos específicos. De modo que, além de reduzir o volume de dados, reordena-os por similaridades e dissimilaridades ao se utilizar da distância do qui-quadrado. Após o cálculo da distância, são calculados os autovalores, os autovetores, para somente depois obter-se o número de fatores componentes dessa caracterização. Em seguida, é feito um ranqueamento das similaridades por classes. Ao final, as classes foram transformadas em valores de densidade a fim de enfatizar as atividades nas quais os municípios em estudo se destacam.

### 3.3. Poder e Interesses: mapeando as bases políticas do complexo urbano-imobiliário.

Erick Omena

A financeirização da economia global e suas múltiplas consequências têm sido cada vez mais discutidas pela literatura especializada, sobretudo após a grande crise de 2007/2008 iniciada nos Estados Unidos. Neste contexto, a relação entre mercados financeiros e os setores tradicionalmente produtores do espaço urbano se demonstra particularmente relevante para a compreensão dos rumos tomados pelo

desenvolvimento das cidades no início do século XXI. Haveria, assim, o surgimento de um complexo urbano-imobiliário-financeiro, que se torna hegemônico ao direcionar tal desenvolvimento. O presente capítulo tem por objetivo entender melhor este complexo, sua atuação e como e em que medida se dá o predomínio dos setores da construção, das atividades imobiliárias e de intermediação financeira, considerando suas variações no território metropolitano brasileiro. Para tanto, serão utilizados métodos quantitativos para análise das bases de dados eleitorais municipais, de modo a se verificar o grau de influência econômica de tais setores, em seu conjunto, sobre o sistema político dos municípios, subsidiando assim a verificação de sua presença nas coalizões de poder relacionadas à implementação de grandes projetos urbanos no país. A pesquisa proposta trará outros resultados importantes, como a disponibilização de bancos de dados sobre a participação relativa e absoluta dos grandes setores econômicos no financiamento de campanhas eleitorais, permitindo averiguar mais precisamente quais exercem o predomínio político-econômico nas diferentes metrópoles.

3.4. Ideologia, orientação partidária e padrões de competição nos municípios brasileiros: um mapeamento da dinâmica política em nível local.

Nelson Rojas de Carvalho

O objetivo deste capítulo é apresentar o mapa da orientação ideológica dos municípios brasileiros, na suposição segundo a qual a orientação ideológica, mais à esquerda ou mais à direita, dos municípios pode se apresentar como variável associada à natureza dos regimes urbanos, notadamente, à orientação mais ou menos pró-mercado das políticas urbanas definidas em âmbito local. Construiremos esse mapa com base nas eleições de 2004, 2008, 2012 e 2016, identificando, de um lado, a posição ideológica do chefe do executivo municipal e, de outro, a posição ideológica dos eleitores. Ao lado da dimensão ideológica, exploraremos a variação dos dois eixos da poliarquia em âmbito municipal, a saber, o eixo da competição e o eixo da participação, na suposição segundo a qual os municípios mais poliárquicos tenderiam a favorecer forças políticas mais à esquerda e maior controle sobre os resultados de política. Como se sabe, no caso brasileiro já há ampla literatura que discute critérios de classificação ideológica dos partidos políticos, via de regra, com foco nos partidos na dimensão nacional e a partir de sua atuação no âmbito congressual (Zucco e Power, 2009, Tarouco

e Madeira, 2013). Cabe chamar a atenção para o fato de que, a despeito de recorrerem a metodologias distintas, os diversos autores convergem para a identificação, no âmbito congressual, de um continuum ideológico que diferencia e organiza os partidos – diagnóstico, vale lembrar, que refuta a visão do senso comum segundo a qual o congresso seria palco de partidos pouco orgânicos e, portanto, carentes de posicionamento ideológico. Se, no plano nacional, a orientação ideológica e partidária se traduz em resultados de política previsíveis, resta saber se essa orientação organiza igualmente a vida política no plano local, pergunta tanto mais necessária quando se sabe, de acordo com observação recorrente na literatura (Putnam, Peterson, Oliver) que, à medida que se desloca para a escala subnacional, as divisões ideológicas se enfraquecem. Adotaremos como solução provisória a classificação ideológica proposta por Luis Felipe Miguel em cotejo com os resultados do survey legislativo de Power e Zucco (2009), e correlacionaremos a ideologia dos municípios com variáveis sociodemográficas (IDH, tamanho do município, grau de urbanização) e variáveis político-eleitorais (fragmentação eleitoral e participação).

### 3.5. Capacidade institucional nos governos municipais metropolitanos.

Antonio C. Alkmim

Mudanças estruturais vêm ocorrendo na estrutura do território brasileiro, considerando a nova fase democrática, consolidada com as eleições para todos os municípios do país em meados da década de 1980 e com promulgação da Constituição Federal de 1988 que elevou o município a ente federado, assim como determinações da Carta que definiu papéis específicos para as três esferas federativas, em um desenho específico, que procurou contrabalançar o forte peso centralizador da União sobre os estados e cidades do Brasil (Arretche, 2012).

Por outro lado, observou-se a consolidação da metrópole como o espaço de concentração econômica e populacional, invertendo a relação tradicional entre o antigo mundo rural e o novo mundo urbano. Embora o novo padrão produtivo e tecnológico intensificado a partir do início deste século tenha redefinido o papel das commodities agrícolas no cenário regional e nacional, é na metrópole que se manifestam as principais inversões de ordem social, econômica e cultural.

A partir deste pano de fundo mais geral, supondo que o processo estrutural produtivo constitui a base para a emergência e a centralidade das metrópoles no país, assim como para a associação com formatos e regimes urbanos, três questões serão refletidas neste texto, como desdobramento da metodologia desenvolvida em estudo anterior (Alkmim, 2019).

Em primeiro lugar, proceder a aplicação de uma proposta de índice de gestão municipal para as RMs de abrangência do presente projeto, a saber: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Vitória, Baixada Santista, Curitiba, Maringá, Porto Alegre, Brasília, Goiânia, Salvador, Fortaleza, Recife, Natal e Belém, a partir de informações da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE. Em segundo lugar, fazer uma distinção entre a RM como um todo e suas capitais, retomando de forma agregada a clássica distinção entre núcleo e periferia metropolitana, observando, desta forma, como a dinâmica da gestão municipal se apresenta modificada de acordo com esta distinção básica.

Finalmente, inspirado pelo estudo de Savitch e Haddock (1997), estabelecer uma tipificação da estrutura econômica das RMs e a sua relação com os níveis de gestão municipal metropolitano. Diferenças regionais deverão ser, então, verificadas. O estudo com base de indicadores provenientes da MUNIC levadas a campo nos anos de 2001 e 2014 permitirá, além da análise espacial, uma avaliação da capacidade de gestão municipal nesta sequência temporal.

3.6. Dimensões fiscais e exposição dos municípios a políticas liberais e “máquinas de crescimento”: um estudo da capacidade de investimento das regiões metropolitanas brasileiras.

Richardson L. M. Camara, Maria do Livramento Miranda Clementino, Cadmeil  
Mergulhão Onfre e Diana Anbrósio

[Resumo não disponível]

3.7. Fiscalidade e Desenvolvimento Econômico dos Municípios da RMBH: análise exploratória de indicadores.

Barbara França, João Vitor Rodrigues, Jordan Ferreira, Jupira Gomes de Mendonça e  
Natália Mol

Para analisar a fiscalidade dos municípios entendida como instrumento de reforma social, para corrigir desigualdades, ou ainda, alcançar a igualdade material qualificada (Santos e Mota, 2013), bem como analisar o desenvolvimento econômico municipal, iniciamos destacando que na atual fase do capitalismo financeirizado, marcado por um período de forte ação ultraliberal (Ribeiro, 2017), que o país atravessa desde 2014, o regime urbano tem sido profundamente marcado por uma inflexão na ordem urbana das metrópoles brasileiras, evidenciada principalmente por meio da crise fiscal de estados e municípios. No entanto, mesmo vivenciando os rebatimentos da crise, os municípios permanecem dentro do pacto federativo estabelecido, como provedores de bem-estar e do Sistema Nacional de Proteção Social - SNPS, que envolve: Saúde, Educação; Assistência Social; Habitação e Urbanismo; Saneamento e Transportes. Buscou-se neste trabalho desvelar os termos de responsabilidades e atribuições municipais na política urbana, visando identificar possibilidades e limites da sua atuação em termos da promoção do desenvolvimento do bem-estar e do desenvolvimento urbano, além de suas limitações em face das relações intergovernamentais, dentre as quais destacamos o grau de dependência dos municípios metropolitanos dos governos estadual e federal.

Por isso, é necessário pôr em tela a real situação fiscal em que se encontram os municípios, bem como estabelecer uma interlocução entre os índices que mostram o quadro do desenvolvimento, não apenas das finanças, mas também da dimensão social dos municípios metropolitanos. Para tanto, utilizamos o Índice de Desenvolvimento Econômico e Tributário (IDTE), índice que destaca as condições e o estágio de desenvolvimento da economia de um município, região ou país através da estrutura de receitas (Oliveira e Biondine, 2013).

Correlacionamos as bases do referido índice com bases de dados relativas ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, Índice de Bem-Estar Urbano e o Índice Mineiro de Responsabilidade Social, no período entre 2004 e 2012. Os resultados nos permitem inferir sobre o arranjo espacial da região, uma vez que dão pistas para estabelecer uma tipologia de municípios da RMBH, a partir dos referidos indicadores, e, com base na tipologia, propor uma análise das condições para o estabelecimento do regime urbano, com base na formação fiscal, social e econômica dos municípios.

### 3.8. Autonomia Fiscal e o Endividamento dos Municípios.

Wilhelm Milward Meiners

[Resumo não disponível]

## 4. Estudos de caso.

### 4.1. Mapeando as transformações regulatórias pró-mercados.

Patricia Ramos Novaes

Desde a década de 1990 o Brasil vem passando por reorientações das modalidades de governança que tem se pautado por sucessivos ajustes estruturais e espaciais que ganharam força após a crise da dívida da década de 1980 e a progressiva influência exercida pelas instituições multilaterais sobre a definição dos rumos da política econômica e fiscal (Ribeiro, 2017).

De forma geral, esse processo de reorientação da governança é parte de um ajuste espacial neoliberal (Harvey, 2005) mais amplo, cujas expressões no Brasil seriam a destruição criativa do pacto federativo pós-redemocratização e a criação de instrumentos pró-mercado (Ribeiro, 2017).

Novos instrumentos de planejamento e formas de gestão pública ganharam forma justificados pelas crises fiscal e financeira do Estado e a carência de recursos públicos para a realização de investimentos. Nesse contexto, formas de articulação, parceria ou concessão entre o setor público e o setor privado foram incentivadas, ampliando a presença dos interesses privados na administração pública.

Um exemplo dessa articulação foi a criação no ano de 1995 da lei de licitações e concessões de serviço público, a partir da qual o setor público passou a conceder ao setor privado a exploração de determinado serviço, sendo a cobrança de tarifas aos usuários dos serviços a forma de remunerar o setor privado.

Seguindo a tendência de experiências internacionais – tais como Reino Unido, Portugal, Espanha, Canadá, Chile, México, entre outros – de construção de Parcerias Público-Privadas (PPPs), no ano de 2002 iniciou-se no Brasil algumas discussões sobre a adoção de um programa para regulamentar essa modalidade de parceria.

Essas discussões deram origem ao projeto de lei nº 2.546/2003 e posteriormente na aprovação da lei federal nº 11079 de 30 de dezembro de 2004 que instituiu o programa de parceria público-privada no âmbito da administração pública brasileira.

Conforme afirma a mensagem que acompanhou o projeto de lei da instituição das PPPs no Brasil encaminhado ao Congresso Nacional, o procedimento das parcerias “alcançou grande sucesso em diversos países, como a Inglaterra, Irlanda, Portugal, Espanha e África do Sul, como sistema de contratação pelo Poder Público ante a falta de disponibilidade de recursos financeiros e aproveitamento da eficiência de gestão do setor privado”, de modo que “no Brasil, representa uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a colaboração positiva do setor público e [do] privado” (apud Di Pietro, 2015, p. 146).

Esta lei se aplica às entidades da administração pública direta dos Poderes Executivo e Legislativo, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundos especiais e outras entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes federados. Já os parceiros privados são empresas e demais entidades do setor privado. Os contratos com os parceiros privados envolvem o pagamento de contraprestações por parte do parceiro público, parcial ou total.

#### 4.2. O fracasso do empresariamento urbano em terras patrimonialistas – o Rio de Janeiro dos megaeventos e os limites da neoliberalização periférica.

Nelson Rojas de Carvalho

Na sequência da difusão do neoliberalismo em direção às economias periféricas latino-americanas, o Rio de Janeiro experimentou sua versão local de empresariamento urbano, que aparentemente pretendeu posicionar a cidade em condições vantajosas de competição pelo excedente do capital de consumo associado à economia do entretenimento (Harvey, 1987; Carvalho e Ribeiro, 2018). Exploraremos neste capítulo a tese segundo a qual, no caso do Rio de Janeiro, a montagem da cidade neoliberal e a importação do modelo de empresariamento urbano foram bloqueadas tanto pela via Americanista, como pela alternativa Iberista. Se, no caso das cidades norte-americanas, subjacente aos experimentos de empreendedorismo urbano se acham atores econômicos com longa trajetória de vida cívica e cooperação, requisito à durabilidade dos regimes

de desenvolvimento (Stone, 1989), no caso do Rio de Janeiro a ausência de trajetória de cooperação cívica entre os atores econômicos, ao lado da hegemonia do setor secundário de acumulação urbana, inibiram a montagem de um novo modelo de cidade de baixo para cima, com protagonismo dos atores sociais. Por outro lado, se a via Iberista de montagem do urbanismo empresarial, seguida no continente europeu implicou uma agência estatal fortemente institucionalizada (Brenner, 1988), agindo em sintonia com o universalismo de procedimentos (Nunes, 1977), essa via seria um caminho improvável no estado do Rio de Janeiro, herdeiro de duas máquinas políticas e de práticas patrimonialistas de longa duração. Defendemos a hipótese segundo a qual o projeto da cidade neoliberal fracassou entre nós em razão da tibieza da estrutura, de um lado, e de uma realidade de baixa capacidade estatal, capaz de avançar o moderno, de outro, em exemplo flagrante de déficit de agência política.

No Rio de Janeiro, a dinâmica de neoliberalização deve ser interpretada a partir de um padrão de path dependency, no qual a articulação entre Estado e mercado se dá a partir da lógica clientelista e patrimonialista, por meio da qual um grupo seletivo de empresas tem acesso privilegiado a recursos fornecidos pelo Estado. Num híbrido político-institucional que reúne signos do moderno, como os novos mecanismos de regulação expressos nas Parcerias Público-Privadas (PPPs) e Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) e o arcaico, com a ratificação de atores econômicos com longa presença na coalizão de poder local, o experimento neoliberal no Rio de Janeiro exemplifica a dinâmicas mais ampla do processo global de neoliberalização tal com Brenner, Peck e Theodore (2010, p.5): “neoliberalização nunca se expressa numa forma pura, como um conjunto regulatório uno e abrangente. Ao contrário, tendências neoliberalizantes só podem ser articuladas em modalidades híbridas e incompletas, que podem se cristalizar em certas formações regulatórias, mas que são contínua e ecleticamente retrabalhadas a partir de traços contextuais e específicos”.

O capítulo se divide em três seções. Na primeira seção, fazemos alguns comentários sobre a via Americana de construção das máquinas de crescimentos (Molotch) ou regimes de crescimento (Stone), sugerindo que a fraqueza da vida associativa no caso do Brasil, em particular o padrão de escassa organização dos atores econômicos, representou um obstáculo à difusão do neoliberalismo nas nossas cidades. Ao lado disso, chamamos a atenção para uma segunda característica que também contribuiu para esse impedimento: a natureza dos atores econômicos. Enquanto nos EUA os protagonistas dos regimes pró-crescimento tiveram origem no setor primário de

acumulação, na indústria e no alto terciário, no Rio de Janeiro, os atores econômicos beneficiários pelo processo neoliberalização se localizam no setor secundário de acumulação. Como para esses atores o território não é uma força produtiva, mas o objeto de acumulação ele mesmo, como o foco recai sobre intervenções especulativas e pontuais no espaço, a agenda cívica e a perspectiva empresarial sobre o urbano têm escopo claramente limitado.

Na segunda seção do capítulo, apresentamos brevemente os contornos da via Ibérica de montagem da cidade neoliberal no continente europeu na esteira da crise do Estado Fordista-keynesiano que teve início nos anos 1970. Como contraponto ao caminho americano, nesse caso a construção de estratégias de empreendedorismo urbano ocorreu de “cima para baixo”, a partir de forte indução estatal. Como Brenner assinala, no caso europeu, o empreendedorismo urbano resultou de estratégia estatal para aumentar a competitividade dos grandes centros urbanos. Se os estados europeus foram capazes de redirecionar seus respectivos projetos e estratégias na direção de políticas urbanas locais, esse redirecionamento dependeu de mobilização de capacidade estatal dificilmente encontrada no cenário institucional brasileiro e especificamente no estado do Rio de Janeiro.

Na terceira seção, apresentamos três projetos emblemáticos de empresariamento urbano no Rio de Janeiro – a reforma da área portuária, a remodelagem do sistema de mobilidade e a privatização do estádio Maracanã –, projetos que revelam a natureza híbrida da nossa versão da cidade neoliberal. Apesar da presença de novos mecanismos regulatórios na modelagem desses projetos, como as PPPs, não é descabido supor que, antes de uma estratégia, de empreendedorismo urbano, desenhou-se sob um novo formato um mecanismo de transferência de renda para atores que vêm governando a economia política da cidade por décadas.

#### 4.3. Estado e Território na Urbanização Neoliberal: Análise das Coalizões de Poder na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Bárbara Lúcia Pinheiro de Oliveira França, Junia Ferrari de Lima, Jupira Gomes de Mendonça e Luciana Teixeira de Andrade

Este capítulo tem por finalidade compor uma pesquisa de âmbito nacional, e ainda em curso, do Observatório das Metrôpoles, cujo objetivo é a caracterização dos

Regimes Urbanos nas metrópoles brasileiras. Nesta etapa, o objetivo é identificar e caracterizar as eventuais coalizões de poder que se estabelecem em torno de alguns dos Grandes Projetos Urbanos (GPUs) em curso nas regiões metropolitanas. Tomando como referência metodológica o roteiro elaborado pela Coordenação Geral, o Núcleo de Belo Horizonte definiu quatro casos emblemáticos de GPUs em curso na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) que serão apresentados nas seções seguintes. Alguns desses trabalhos ainda se encontram em fase de investigação, de modo que serão aqui expostos como estudos preliminares a serem apresentados de forma mais conclusiva em relatórios posteriores. Sem desconsiderar as especificidades de cada caso, os trabalhos têm como elementos comuns a caracterização dos atores envolvidos (públicos, privados e sociedade civil organizada) em torno da elaboração e aprovação dos GPUs, além de identificação das estratégias e mecanismos utilizados nas disputas em torno desses projetos. Neste sentido, são evidenciadas as orientações de caráter mais progressistas, bem como aquelas pactuadas em favor de uma agenda pró-mercado, além de ações que possam representar algum tipo de resistência por parte da sociedade civil organizada.

Este capítulo está organizado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira será apresentada a pesquisa cujo recorte se dá em torno de um GPU no Vetor Norte da RMBH, mais especificamente da Aerotrópole do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, que teve centralidade no planejamento estadual em algumas administrações. A segunda seção trata dos territórios minerários da RMBH, tendo alguns municípios do Vetor Sul (Brumadinho, Nova Lima, Raposos e Rio Acima) como recorte espacial e compreendendo as atividades mínero-industriais desta região como um dos GPUs em curso no Estado de Minas Gerais. A terceira seção avança no estudo das coalizões que corroboram para a flexibilização da regulação urbano-ambiental na RMBH, tendo como referencial de análise os Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV) dos municípios de Betim, Contagem e Ribeirão das Neves. Por fim, a quarta seção discorre sobre as coalizões que permeiam o processo de revitalização do hipercentro de Belo Horizonte, sobretudo do empreendimento do Cine Brasil, elaborado a partir de uma parceria entre o poder público e a iniciativa privada, tipologia bastante utilizada na administração e gestão dos bens e serviços públicos da capital mineira em algumas administrações municipais.

Os quatro trabalhos, apesar de guardarem especificidades e recortes espaciais distintos, apontaram, em suas respectivas análises, diferentes formatos de coalizões na

elaboração e gestão desses projetos urbanos, mas com um denominador comum que indica, preferencialmente, uma agenda pró-mercado. Como suporte de análise, os estudos também buscaram evidenciar a atuação do poder público (Estado), da iniciativa privada (Mercado) e da sociedade civil organizada (OSCs) nessas coalizões, a fim de compreender os mecanismos e estratégias utilizadas nessas disputas.

#### 4.4. Novas políticas urbanas, novas formas de participação social? Os desafios da Operação Urbana Água Espreada em São Paulo, Brasil.

Marina Toneli Siqueira

Operação Urbana Consorciada é um instrumento brasileiro para a implementação de grandes projetos urbanos. Ele objetiva a promoção de serviços e infraestrutura urbana em um perímetro específico através da venda de benefícios construtivos, incluindo transformações de uso do solo e potencial construtivo. A lista de obras, a sua prioridade e o seu desenvolvimento geral deveriam ser debatidos em conselhos gestores representando a diversidade de agentes envolvidos no projeto. Focando no caso da Operação Urbana Consorciada Água Espreada em São Paulo, esse capítulo analisa o trabalho do seu grupo de gestão de 2001 a 2014 e expõe as disputas entre os agentes, suas estratégias e os desafios para a participação efetiva. Como conclusão, o que era para ser uma arena de tomadas de decisão de forma democrática tornou-se uma arena informativa que legitima o projeto.

#### 4.5. O complexo de intervenções urbanas na Orla do Guaíba de Porto Alegre.

Núcleo Porto Alegre

A Orla do Rio Guaíba, berço histórico e um dos limites territoriais da cidade de Porto Alegre, vem constituindo-se gradativamente em expansão do ambiente construído (por meio de sucessivos aterros desde o início do século passado) úteis à ampliação socioespacial da capital gaúcha. Ao longo das últimas décadas esse território – que margeia a cidade – vem recebendo projetos pontuais de caráter público e privado. Várias tentativas de privatização e mercantilização desse espaço foram barradas devido às contestações de movimentos sociais, ambientais e ligados à preservação do patrimônio histórico. Todavia, mais recentemente, percebe-se grande aumento do

interesse e de iniciativas dos agentes privados do mercado imobiliário/financeiro e do Estado (Prefeitura e Governo do Estado do RS) para a ocupação urbana da Orla. Essa ocupação vem ocorrendo por meio de projetos pontuais, mas que revelam, também, a forte tendência de incorporar esse território no circuito da acumulação capitalista em sua fase de mercantilização e de financeirização. A Orla do Guaíba passou a ser um dos principais espaços cobiçados para a expansão da produção da cidade a partir, principalmente, da perspectiva da “máquina do crescimento”. Atualmente, vários projetos vêm sendo desenvolvidos ou estão em fase de propostas, tais como: a “revitalização” do Cais Mauá; Parque do Gasômetro; obras de mobilidade ligadas ao PAC da Copa do Mundo; urbanização de dois trechos da Orla (assinadas por Jaime Lerner); projetos imobiliários do Pontal do Estaleiro, do Jôquei Clube, do Estádio Beira-Rio e do Golden Lake, além de outros.

Entende-se que embora não haja, por parte dos agentes estatais, um projeto global para a Orla do Guaíba, que conta com grande extensão física, é evidente que o conjunto desses projetos e as propostas vocalizadas pelos principais agentes que comandam o processo de produção da cidade (grupos privados, mídia corporativa, representantes políticos, Prefeitura, Governo do Estado) faz crer que as transformações realizadas ou previstas para esse território apresentam semelhanças com a noção de Grandes Projetos Urbanos (GPUs). Nesse sentido, a investigação sobre as transformações urbanas da Orla do Guaíba é necessária e justificável.

4.6. Coalizões de poder, rentismo e produção capitalista do espaço: experimentos do urbanismo neoliberal em Maringá (PR).

Ricardo Luiz Töwns

A Operação Urbana Consorciada (OUC) Novo Centro Cívico - EuroGarden Maringá foi concebida e aprovada em uma grande área dentro da cidade de Maringá (PR), oriunda da desativação de um aeroporto, com áreas liberadas ao município pela INFRAERO. É objeto desta pesquisa, pois se trata da única OUC aprovada na Região Metropolitana de Maringá. Todavia, foi aprovada em 2013 e revogada em 2018. A despeito disso, gerou valorização da terra e do entorno, se constituindo em objeto de marketing urbano e de inserção no planejamento estratégico da cidade (Töws, 2015) e

na lógica do voto. Uma operação envolvida em disputas judiciais e resistência (Cordovil, 2018), mas, acima de tudo, viabilizou o rentismo e produziu espaço.

O entendimento do processo se dá pela investigação da financeirização – cujo rentismo é uma das expressões verificadas, bem como pelo mapeamento das coalizões de poder envolvidas. A partir da execução do roteiro de coalizões, buscamos contribuir para o debate sobre regimes urbanos.

#### 4.7. Operação Urbana Consorciada: disputas em torno da apropriação territorial de São Bernardo do Campo.

Mônica de Carvalho

Em junho de 2015, a Câmara dos Vereadores do município de São Bernardo do Campo aprovou a Operação Urbana Consorciada de São Bernardo do Campo (OUC-SBC). Longe de ser uma iniciativa isolada, vinha na sequência de legislações instituídas na Sub-Região Sudeste da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) que aprovavam as OUCs em seus planos diretores (PD) ou em lei específica (LE), apropriando-se 100% do instrumento urbanístico se comparada às demais sub-regiões da metrópole. O objetivo desse capítulo é analisar as condicionantes que levaram à proposição da lei, identificando os diferentes agentes sociais que direta ou indiretamente confluíram para esse resultado, bem como para sua aprovação. A partir da leitura das atas da Câmara, dos documentos disponíveis para consulta e das notícias publicadas pelo Diário do Grande ABC, foi possível traçar um quadro inicial dos conflitos em torno da proposta.

O capítulo se desenvolve em três seções, além da introdução e as considerações finais. A primeira tem por objetivo analisar a situação social em que se deu a aprovação da Lei nº 6.403 de 2015; na segunda, identificar quais agentes sociais são produzidos por meio dela e qual figuração (Elias, 2005) constituem no campo do poder (Bourdieu, 1996). Por fim, analisar como a figuração encontrada se representou no parlamento, levando à aprovação da OUC-SBC.

#### 4.8. Grande Problema Urbano: Tentativas de Remoção e Resistência no Grande Serviluz.

Renato Pequeno, Valeria Pinheiro, Vinicius Saraiva e Kedna Francis Lopes

Este capítulo objetiva identificar as coalizões que viabilizaram e sustentam um Grande Projeto Urbano (GPU) e refletir em que medida esse projeto expressa a coalizão política hegemônica, que poderia expressar um regime urbano. O conteúdo deste capítulo é mais voltado para caracterização e análise sem enveredar para um imbricamento com fundamentos teóricos, que pretendemos desenvolver no decorrer de 2020.

No caso deste capítulo, seus conteúdos trazem os resultados de estudos realizados pelo Laboratório de Estudos da Habitação - LEHAB, o qual desde seu surgimento, em 2013, passou a compor o Núcleo de Fortaleza do Observatório das Metrôpoles. Falamos aqui do Projeto Aldeia da Praia/Projeto Serviluz, suas várias tentativas de implementação, suas conexões com outras iniciativas públicas e privadas no mesmo território, e as resistências consequentes deste processo. Partimos do estudo de um Grande Projeto Urbano (GPU) que se associa a vários outros de maneira não oficial, que ganham intensidade e relevância por serem próximos, e que são reveladores de um grande problema urbano: o enclave precário que remanesce num tecido urbano com enorme potencial de valorização, objeto de intervenções público-privadas que ameaçam sua permanência e melhorias.

O território do Serviluz sequer é reconhecido como bairro pela prefeitura, mas é este recorte que os moradores consideram que será utilizado neste trabalho, uma área populosa, precária e estratégica de Fortaleza. Como outras comunidades também não reconhecidas como bairro, este, enquanto unidade territorial de planejamento, não representa qualquer vantagem em termos de gestão urbana, mas tal fato é aqui reportado porque surge recorrentemente na fala dos moradores.

Para análise do projeto em si, em suas diversas versões, e das demais intervenções e agentes envolvidos, utilizou-se de documentos oficiais – conseguidos com dificuldade e por vezes recorrendo à Lei de Acesso à Informação, do acompanhamento de discussões públicas e de processos de planejamento que dizem respeito àquele setor do município (ex: participação do LEHAB no Comitê/Comissão das ZEIS, reuniões do Fortaleza 2040, Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor, Conselho Gestor da ZEIS Serviluz, Comissão Titan, etc.), coleta e leitura de trabalhos acadêmicos sobre o território/setor, matérias na imprensa, assim como se buscou construir tabelas, gráficos, mapas, e diagramas que sintetizassem as informações, de forma crítica e propositiva.

#### 4.9. A Gestão Pública Neoliberal: o caso das OS's na Saúde de São Paulo.

Francisco Fonseca

[Resumo não disponível]

### 5. Conflitos. Resistências e Insurgências.

#### 5.1. Participação e insurgências: Ideias para uma agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais no contexto da inflexão ultraliberal no Brasil.

Orlando Alves dos Santos Junior

Em diversas partes do planeta assistimos à ascensão do neoliberalismo como ideologia dominante (Harvey, 2005). Este processo é marcado pela impressionante capacidade das forças políticas que lhes dão sustentação de fazer crer, através de ações que combinam diferentes estratégias de persuasão e coerção, consenso e imposição, que não há alternativas em termos de projetos de sociedade além daquele baseado na utopia do livre mercado. Ao mesmo tempo, a difusão do neoliberalismo como ideologia dominante ocorre paralelamente ao fortalecimento e crescente difusão de valores conservadores, atos de intolerância, preconceitos raciais, retorno da defesa do machismo, homofobias, xenofobias, entre tantas outras manifestações reacionárias.

Este cenário, presente em diversos países no mundo, e que parecia distante da realidade brasileira até muito pouco tempo, passa a fazer parte do contexto político do Brasil contemporâneo, com a inflexão ultraliberal e a vitória de Bolsonaro nas eleições de 2018, impactando fortemente tanto o padrão de relação entre governo e sociedade, quanto a dinâmica dos movimentos sociais e seus repertórios de ação.

O objetivo deste ensaio é refletir sobre essas transformações, formulando algumas ideias que possam contribuir para a construção de uma agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais urbanos no contexto dessa inflexão conservadora e ultraliberal.

Nesta perspectiva, a primeira parte do capítulo traz um balanço da trajetória de ampliação e institucionalização da participação social no Brasil nos anos mais recentes (2003-2019), com foco sobre as políticas urbanas, destacando seus avanços e limites. Em seguida, ainda nesta parte, busca-se identificar os impactos da inflexão conservadora sobre este modelo que estava em construção, decorrentes do golpe

parlamentar que levou Michel Temer à presidência, em 2016, seguido da eleição de Jair Bolsonaro para presidente, em 2018.

Na segunda parte, e nas considerações finais, a reflexão está focada mais precisamente na proposição de algumas ideias para a agenda de pesquisa em torno dos movimentos sociais e das insurgências emancipatórias no contexto da inflexão ultraliberal, que podem ser agrupadas em torno de quatro grandes temas, sendo os três primeiros enunciados nesta seção, e o último, nas considerações finais:

- i. A emergência de novas formas de ação coletivas, como antimovimentos sociais e antipolítica;
- ii. O impacto do urbanismo militar e da militarização da cidade sobre os movimentos sociais urbanos, em especial para os movimentos sociais nos territórios populares e favelas;
- iii. Os padrões de solidariedade locais e a dialética entre particularismo e universais.

## 5.2. Neoliberalismo, Ativismo Urbano e Insurgência: reflexões teóricas.

Luciano Fedozzi

O tema dos movimentos sociais urbanos ganhou destaque nas décadas de 1970/80. A sua presença na agenda acadêmica, em especial na sociologia urbana, naquela época, ocorreu num contexto histórico de superação do modelo fordista de acumulação capitalista, marcado por profundas transformações socioeconômicas, política e culturais, que deram início a um novo ciclo de reconfigurando da relação Estado, território e sociedade. Nesse contexto, nos primórdios do modelo neoliberal e do avanço da globalização, a relação entre o desenvolvimento do capitalismo e a questão urbana foi tematizada por vários ângulos teóricos que tentaram lançar luz para a explicação e o entendimento dos novos fenômenos urbanos emergentes. Um dos principais fenômenos diz respeito ao surgimento dos chamados movimentos sociais urbanos. Sem dúvida, Castells, juntamente com Lojkin e Borja, foram os principais autores dessa época, embora com divergências que iriam acentuar-se quanto ao lugar do urbano no sistema capitalista tardio. Ancorado na ideia da necessidade de uma teoria marxista específica sobre o espaço urbano, Castells defendeu a conhecida tese de que o espaço urbano cumpriria uma função-chave para a reprodução da força de trabalho, possível pela concentração dos meios de consumo coletivo. Este fenômeno seria próprio da gestão

estatal no contexto do capitalismo monopolista. Assim, os movimentos sociais urbanos foram explicados como resultante das contradições estruturais engendradas pela ordem capitalista monopolista e sua incapacidade para assegurar a produção, a distribuição e a gestão dos meios de consumo coletivo necessários à vida cotidiana. O autor propõe o conhecido conceito de Movimentos Sociais Urbanos (MSU), entendido como um sistema de práticas sociais contraditórias que colocam em questão a ordem estabelecida, a partir de contradições específicas da problemática urbana.

Nesse escopo teórico, Castells desenvolve uma análise dos movimentos sociais, principalmente na Espanha, enfatizando a sua relevância como questionadores das ações do capital monopolista na organização do espaço e da vida urbana. Os movimentos seriam resultantes do contexto em que setores amplos da população, não necessariamente inseridos na classe operária tradicional na divisão social do trabalho, se unem e se articulam visando a defesa de um espaço social ameaçado pela expansão desenfreada da especulação imobiliária e a conivência com o burocratismo da administração municipal. A semelhança entre o contexto histórico espanhol e o de países da América Latina, que viviam as lutas pelo fim dos regimes autoritários e apresentavam uma realidade urbana de exclusão social, concentração das riquezas e práticas institucionais autoritárias, fez com que os estudos de Castells tivessem ampla repercussão no Brasil e na América Latina. Muitos estudos foram desenvolvidos no país e no continente, em especial no Chile, na perspectiva teórica dos MSU.

O Brasil estava vivendo a intensidade do processo de urbanização e industrialização que, como sabido, foi marcado por relações de espoliação urbana e produção de grande desigualdade, no dizer de Kowarick. A análise acadêmica das ciências sociais e do urbanismo começava a focalizar as relações entre a ação do Estado e os movimentos sociais de moradores das periferias urbanas, dado o crescimento da favelização, da segregação e da periferização nos grandes centros urbanos.

A noção de que a luta de classes e as lutas libertárias se desdobravam em lutas urbanas e contrárias à burocratização do capitalismo foi uma lufada teórica inovadora para a época, pois forneceu elementos para a compreensão da transformação da ação das classes populares no processo de desenvolvimento excludente do país.

A perspectiva economicista e teleológica da teoria dos MSU de Castells demonstrou, entretanto, seus limites com o decorrer do tempo. No próprio campo da teoria crítica Castells sofreu contestações, como de Lojkine e de Topalov. Para esses

autores o urbano transcendia a função da reprodução da força de trabalho, constituindo-se também em lócus das condições gerais da produção. Ao mesmo tempo, teóricos marxistas recuperavam Lefebvre para sustentar uma teoria do espaço urbano bem mais complexa, que não se limitava a expressão da luta de classes.

É preciso considerar, também, o surgimento da onda de protestos representada pelas surpreendentes mobilizações em torno de questões “pós-materiais” realizadas por novos atores nas sociedades desenvolvidas durante as décadas de 1960/70. A questão racial nos EUA, as reivindicações pela igualdade de gênero, a revolução sexual, os movimentos ambientalistas, o protagonismo dos estudantes e jovens no questionamento da sociedade industrial e burocratizada, e a busca por um novo estilo de vida alternativo. Nesse novo contexto, as teorias hegemônicas sobre os movimentos urbanos, o marxismo-estruturalista e o funcionalismo (que interpretava os movimentos sociais como reação irracional ou emotiva de indivíduos isolados) sofreram fortes abalados. Foi nesse período também, no final dos anos 1980, que os grandes paradigmas macrossociológicos, que dominavam o campo disciplinar das ciências sociais, colapsaram. Este conjunto de fatores resultou no enfraquecimento e no ocaso da teoria dos MSU de cunho marxista proposta por Castells.

Os MSU perderam, assim, a condição de especificidade teórica e as mobilizações em torno das lutas urbanas passaram a ser abordadas a partir de novas teorias gerais sobre a ação coletiva, o engajamento e o associativismo. De forma absolutamente sintética é possível mencionar, por ordem cronológica, a Teoria da Mobilização de Recursos (TMR), de McCarthy e Zald, a Teoria do Processo Político (TPP), de Tilly, Tarrow e McAdam, ambas surgida nos EUA, e a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS), elaborada por autores europeus a partir de teorias sociais distintas (Touraine, Habermas e Melucci).

Essas novas teorias ganharam, em maior ou menor grau, adeptos no Brasil e na América Latina. Dentre elas, a mais profícua e hoje hegemônica é a teoria do Processo Político (TPP), principalmente após as reelaborações que sofreu nos últimos tempos. O grande legado da TPP é sua abordagem relacional, a qual supõe a interdependência e a mútua constituição dos agentes nas interações contenciosas ou colaborativas. Esta abordagem rejeita as concepções que presumem Estado e sociedade como entidades coesas e monolíticas. Ela é crítica das teorias substancialistas e essencialistas, ou seja,

das abordagens epistemológicas que interpretam as instituições ou agentes como possuidores de atributos autônomos e independentes dos processos interativos reais.

Ao mesmo tempo, desde as décadas de 1970/80, ocorreram profundas mudanças econômicas e políticas do desenvolvimento capitalista, em nível mundial e nacional. O aprofundamento da nova ordem globalizada nos moldes neoliberais reconfigurou a clássica relação entre território, em especial as metrópoles, o Estado e a acumulação capitalista. A questão urbana, historicamente funcional à acumulação capitalista, conforme Harvey tornou-se chave para a nova fase de mercantilização e financeirização na nova ordem rentista, como mostram Chesnais e Paulani.

Nesse contexto de aumento da complexidade da questão urbana e adoção do padrão neoliberal de acumulação surge um novo quadro de mobilizações caracterizado pela diversidade de atores sociais, multiplicidade de temas e de formas de ação coletiva (repertórios) em torno da vida urbana, principalmente nas grandes cidades. Obviamente esse quadro apresenta-se de forma distinta nos países centrais e periféricos. No Brasil, juntamente com movimentos sociais clássicos, expressivos das reivindicações materiais por bem-estar urbano, percebe-se a emergência de novos sujeitos que atuam em várias frentes, apresentam uma pluralidade de pautas e repertórios de ação diversificados. Os repertórios vão da ação direta, caso das ocupações para moradia, aos coletivos culturais. Ganha destaque a formação de redes de ação, com padrões de organização horizontais, espontâneos, descentralizados e até efêmeros, prática facilitada pelas tecnologias de informação e comunicação. Essa multiplicidade do ativismo expressa tanto formas de resistência e mesmo de insurgências diante do processo de mercantilização das cidades e das esferas de vida, como também a resistência ou construção de identidades culturais diante da transformação espacial e simbólica dos territórios urbanos. Por isso, além das classes subalternas, cresce o ativismo urbano de outras classes e camadas sociais.

A categoria ativismo urbano, que está cada vez mais presente na literatura acadêmica, parece expressar esse novo contexto onde a ação coletiva e o engajamento em torno do direito à cidade não nega o conceito de movimentos sociais, mas o supõe. Todavia, a noção de ativismo urbano amplia o olhar sobre a diversidade da ação urbana. O desafio dos estudos sobre as ações coletivas em torno do urbano, portanto, situa-se no plano da análise concreta desses ativismos, a partir de referências teóricas capazes de explicar a emergência e a configuração processual das várias mobilizações urbanas e sua relação com as múltiplas e inovadoras agendas.

### 5.3. Urbanismo, ideologia e o comum: notas sobre a sociedade urbana pós-capitalista.

Victor Augusto Campos Alves

Este capítulo tem por objetivo discutir as relações entre algumas contribuições consagradas dentro da teoria urbana, fazendo um contraponto lefebvriano ao problema da cidade e da transformação radical da sociedade. Ao tratar do tema do urbanismo, do papel das ideologias e dos novos movimentos sociais, foi empreendido um esforço de postular a validade da problemática de Marx para os dias atuais e de discutir a programática da transição para o comunismo tendo como horizonte uma nova “sociedade urbana” e tendo em conta também o problema do direito. Sob a rubrica do comum, o texto busca trazer alguns autores (neo) marxistas que retomam este conceito e indicar de que modo uma interpretação não economicista da obra marxiana permite vislumbrar novos caminhos revolucionários.

### 5.4. Utopismo, insurgência e espaço urbano: o “direito à cidade” lefebvriano e as Jornadas de Junho de 2013 no Brasil.

Gustavo Souza Santos e Anete Marília Pereira

A metrópole paulistana foi palco e epicentro para a odisseia volátil, espontânea, difusa e reticulada que caracterizou as Jornadas de Junho de 2013 no Brasil. O espaço urbano tornou-se índice e plataforma de luta por sonhos sociais. Reflete-se, aqui, a associação entre essa mobilização e o “direito à cidade” em uma perspectiva de utopismo sobre o espaço urbano, a partir do ser e o agir sociopolítico. Como aporte a esta análise, examinou-se o conteúdo noticioso de jornais impressos de maior circulação no período, auditados pelo Instituto Verificador da Comunicação (IVC). O movimento revelou projetos de vida e país mobilizado na apropriação do espaço urbano para a luta em uma flexão utópica, como um signo socioespacial de insurgência e de desenvolvimento social.

## 6. Olhares Internacionais.

### 6.1. Governance e territorialização: o welfare local na Itália entre fragmentação e inovação.

Lavinia Bifulco

Colocado de maneira simples, a territorialização é um enigma. O conceito cobre dois fenômenos principais: o processo de reorganização territorial que tem afetado diferentes níveis de ações públicas e suas relações, e a tendência de tomar o território como o ponto de referência para políticas e intervenções. Esses fenômenos são, ao mesmo tempo, distintos, porém ligados, e compartilham as mesmas consequências, mobilizando novos atores/arenas e politizando uma gama bastante ampla de questões. O objetivo deste capítulo é duplo: delinear um esquema analítico do território como o ambiente da relação atual entre cidadania e governança; e focalizar problemas e oportunidades que são desencadeados pelo welfare local na Itália.

### 6.2. Governança metropolitana nas Américas.

Robert H. Wilson, Peter K. Spink e Peter M. Ward

O capítulo apresenta os resultados de um estudo transnacional e comparativo sobre arranjos e desafios metropolitanos em Argentina, Brasil, Canadá, México, EUA e Venezuela. São descritas as principais características institucionais e organizacionais das iniciativas encontradas e identificados os fatores que moldam seu surgimento e sua dinâmica atual. Perguntamos – mesmo com poucos exemplos de sucesso – se essas iniciativas estão adquirindo legitimidade política e oferecendo oportunidades para governança democrática. Concluímos que: 1) são os governos estados que oferecem a melhor base para iniciar a construção de uma governança metropolitana capaz de eficientemente prestar serviços urbanos, mas que não há um único caminho direto; 2) algum nível de estrutura de governança participativa para as áreas metropolitanas é necessário para desenvolver políticas adequadas para melhorar a vida das pessoas de maneira equitativa.

### 6.3. La ampliación de la centralidad histórica en Santiago de Chile.

Jorge Rodríguez Vignoli

Usando el Censo 2002 y la encuesta CASEN 2009 de Chile se evalúan dos hipótesis en el Área Metropolitana del Gran Santiago (AMGS): 1) avance del policentrismo; 2) difusión territorial del empleo. En apoyo de la hipótesis, se verifica un aumento del índice de retención municipal. En contra de la hipótesis se verifica: 1) pertinaz concentración territorial del empleo en el centro comercial ampliado; 2) aumento de la participación de esta centralidad en la recepción de desplazamientos diarios para trabajar. La superposición entre esta centralidad económica y la residencia del estrato socioeconómico alto es clave para su pertinaz protagonismo en materia de localización del empleo. En conclusión, las nuevas subcentralidades del AMGS no contrapesan aún el predominio del centro comercial ampliado.

### 6.4. La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina.

Emilio Pradilla Cobos

El desarrollo capitalista es desigual y combinado en el tiempo y territorio; por ello la ciudad latinoamericana tiene características particulares, específicas, que no pueden analizarse mediante conceptualizaciones que explicarían a las del mundo desarrollado. La histórica mundialización del capital – ¿globalización? – no homogeniza a las formaciones urbanas; las diferencia. Explicar la ciudad latinoamericana en el neoliberalismo vigente, implica analizarla en la generalidad capitalista y su particularidad latinoamericana, su combinación de lo nuevo y lo viejo, sus rasgos históricos específicos: subsistencia indígena; urbanización acelerada; industrialización tardía; desindustrialización temprana; terciarización informal; autoconstrucción masiva; mercado informal de suelo y vivienda; desempleo estructural, pobreza, informalidad; regímenes de excepción; baja ciudadanización; diversas posturas gubernamentales ante el neoliberalismo; violencia urbana generalizada; etc.

## 6.5. Dinâmicas sociogeográficas e políticas na Área Metropolitana de Lisboa em tempos de crise e de austeridade.

João Seixas, Simone Tulumello, Susana Corvelo e Ana Drago

Este capítulo, reconhecendo a relevância das dimensões territoriais e urbanas para uma melhor interpretação da atual crise e seus principais impulsionadores, bem como das suas consequências e reações sociopolíticas, analisa a evolução recente da Área Metropolitana de Lisboa, perante tempos de crise econômica e de políticas de austeridade. O artigo propõe duas conclusões, a merecer estudo adicional com o objetivo de uma possível teorização mais alargada: 1) podem distinguir-se fases distintas da crise e uma correlação entre estas, as políticas de austeridade implementadas e a correspondente ampliação dos efeitos da crise nos tecidos socioeconômicos territoriais; 2) verifica-se o aumento de um confronto de natureza estruturante entre políticas top-down de escalas europeia e nacionais e as dinâmicas sociopolíticas de escalas mais locais e mesmo bottom-up, redesenhando-se os quadros geopolíticos territoriais por formas crescentemente distintas e mais complexas de divergências, aproximações e intersecções de base multiescalar.

## 6.6. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos.

Christian Lefèvre

Neste capítulo, aborda-se a questão das dificuldades da constituição das metrópoles em territórios políticos. De fato, enquanto as metrópoles surgem cada vez mais como os espaços onde se apresentam os interesses e os desafios das sociedades capitalistas atuais, elas custam a se constituir em verdadeiros lugares políticos. A partir de uma análise comparativa, principalmente europeia, mas não exclusivamente, o autor mostra em que e por que os principais protagonistas metropolitanos – o Estado, as coletividades locais e a sociedade civil (as populações e as forças econômicas) – desenvolveram comportamentos e políticas em que as metrópoles não ocupam o lugar que lhes é dado pela literatura científica sobre a questão e pela retórica de inúmeros atores.

## 6.7. Região Metropolitana de São Paulo como centro da inovação do Brasil.

Sandra Lencioni

Aos poucos o conhecimento vem deixando de ser coisa do espírito e se transformando em coisa do dinheiro. As relações sociais relacionadas ao ato de conhecer se submetem, progressivamente, ao capital, e a inovação é vista da perspectiva da troca e do valor. Essa perspectiva orienta a discussão que considera a inovação um recurso do urbano vista a partir da relação entre indústria inovativa e urbano. Isso permite compreender por que a Região Metropolitana de São Paulo é o centro da inovação no país. Essa condição significa um novo elemento de diferenciação social e territorial do desenvolvimento brasileiro que não pode se traduzir em desigualdade. Diferenças existem, no entanto, não podem se traduzir em desigualdades.

7. Notas técnicas: metodologia, indicadores e banco de dados.