



O Banco Mundial e a emergência da governança como prática urbana: da reestruturação do capital ao ajuste institucional

Felipe Saluti Cardoso ¹

Resumo

Nas veredas da categoria governança metropolitana, buscamos neste trabalho sua gênese ideológica e institucional nos marcos do Banco Mundial da governança e a suas raízes sociohistóricas como projeto incorporado pelos países mutuários da agência, sobretudo os periféricos. Acompanhamos a mobilização de forças do banco para a promoção do ajuste institucional e urbano, agora em escala nacional e de cunho metropolitano, das diferentes instâncias do Estado e de seus níveis ou entes federados (federal, estadual e local) ao propor mudanças legislativas sobre a articulação política da gestão e do planejamento urbano e territorial através de seus programas. Tais arranjos institucionais e ideológicos antecederam no Brasil a formulação do Estatuto da Metrôpole e conferiam ao Banco Mundial certa hegemonia ideológica e política como instituição dominante nas escalas nacional, regional e mundial, tendo influência sobretudo na América Latina.

Palavras chave: Reprodução do Espaço, Governança, Ideologia.

El Banco Mundial y el surgimiento de la gobernanza como práctica urbana: de la reestructuración del capital al ajuste institucional

Resumen

En los caminos de la categoría gobernanza metropolitana, buscamos en este trabajo la génesis ideológica, política y institucional en los marcos del Banco Mundial y las raíces sociales y históricas de cómo lo proyecto de gobernanza fue incorporado pelos países mutuarios de la agencia, sobretudo los países periféricos. Seguimos la movilización de las fuerzas del banco para la promoción del ajuste institucional y urbano, ahora en escala nacional e de impronta metropolitana, de las diferentes instancias del Estado y de tus niveles o entes federados (federal, provincial y local) al proponer mudanzas legislativas sobre la articulación política de la gestión e do planeamiento urbano y territorial por intermedio de sus programas. Tales arreglos institucionales y ideológicos antecederán en Brasil la formulación del Estatuto de la Metrôpoli y conferido al Banco Mundial cierta hegemonía ideológica y política como institución dominante en las escalas nacional, regional y mundial, influenciado sobretudo en America Latina.

Palabras-clave: Reproducción del Espacio, Gobernanza, Ideología.

¹ Bacharel e Licenciado em Geografia na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (FAFIL) do Centro Universitário Fundação Santo André (CUFSA) e mestre em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP), atualmente é professor do curso de Geografia no Centro Universitário Fundação Santo André (CUFSA), doutorando no curso de Pós-Graduação em Geografia Humana na Universidade de São Paulo (USP) e bolsista do Fundo de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

The World Bank and the emergence of governance as an urban practice: from capital restructuring to institutional adjustment

Summary

In the paths of metropolitan governance concept, in this work we search the ideological and politic origin of this concept in the World Bank milestones and your social and historical roots like project to be incorporated by borrowing countries of the, principally the peripheral countries. We follow the mobilization of bank force for the promotion of the institutional and urban adjustment of the peripheral countries, but now in the national scale and the metropolitan nature, of the different levels and instances of the State or its federated entities (federal, state and local) when proposing legislatives changes about the political articulation of urban and territorial management and planning through its. These institutional and ideological arrangements preceded in Brazil the formulation of de Metropolitan Statute and conferred on the World Bank certain ideological and politics hegemony like dominant institution in the national, regional and the worldwide scales, having influence specially in Latin America.

Key words: Space Reproduction, Governance, Ideology.

1. Introdução

Acompanhada das reestruturações produtivas dos países periféricos, ao longo dos anos 1980 e 1990, várias reformas estatais e urbanas foram propostas e objetivadas, incorporando conceitos impregnados da ação política pragmática com apelo à produtividade urbana e que remeteram e ainda remetem as denominadas boas práticas (*good practices*) de governança e governabilidade (*governance/governability*) ou de eficácia e eficiência das instituições públicas com critérios de desenvolvimento do mercado e crescimento econômico baseados na premissa liberal de rentabilidade (DAVIS, 2006). Conceitos oriundos da ciência política estadunidense e construídos para atender determinadas dinâmicas internacionais difundidas por agências financiadoras de projetos. Ciência propalada, na perspectiva liberal, como única forma ou ajuste necessário de condução política supostamente harmoniosa para o “momento atual da globalização” e dos “mercados integrados”.

Porém, as agências internacionais e os técnicos tributários de suas formulações negam que as reestruturações econômicas necessitaram de mudanças políticas e institucionais; i.e., as reestruturações postas na dimensão da produção alteraram a base industrial e de especialização da divisão técnica, territorial e social do trabalho de boa parte dos países periféricos, sobretudo os latino-americanos, e da infraestrutura material e social de suas principais cidades e metrópoles o que, simultaneamente, levou à condução de reformas graduais do Estado.

Tendo esses processos como pressupostos objetivos, neste artigo, partimos da hipótese de que a reestruturação produtiva do capital também conduziu, desigualmente, as reformas

institucionais e políticas de diferentes países periféricos com foco na produção do espaço urbano, guardadas as devidas proporções da particularidade histórica de cada formação social. Tais reestruturações, como veremos, foram encaminhadas por agências internacionais, sobretudo do Banco Mundial (BM) e, no caso urbano e da mudança do caráter do perfil institucional do Estado, como projeto liberal de longo período que, embora com variações em cada momento histórico, manteve a inserção paulatina de políticas liberalizantes nos países periféricos. No caso brasileiro, essas medidas consubstanciaram teórica e ideologicamente os fundamentos presentes no Estatuto da Metrópole (EM)², como “marco” das reformas institucionais em andamento no país.

2. Reestruturações políticas e ideológicas à soldo do Banco Mundial

Entre os componentes das reformas neoliberais do Estado encontra-se a ressaca econômica da crise dos anos de 1970, a redefinição das bases produtivas nos países centrais e a financeirização mundializada da economia. Nos países periféricos, a denominada “crise da dívida”, iniciada em 1982, contribuiu para a inserção de medidas políticas mais profundas nos países latino-americanos e no desgaste social e político dos mesmos, incluindo nestes aspectos as experiências de regimes ditatoriais civil-militar que marcaram a vida cotidiana na região. As diferentes crises posteriores (parciais e regionalizadas), a abertura política e seus efeitos nos países que faziam parte do bloco soviético, o resultado dos ajustes estruturais no sentido da hegemonia ideológica do programa liberal, entre tantos outros fatores políticos e econômicos, motivaram a intervenção do BM e do Fundo Monetário Internacional (FMI), na

² A formulação do Estatuto das Metrópoles (EM) teve como ponto de partida o Projeto de Lei nº. 3.460/04, de 2004, e de chegada a sanção da Lei Federal nº. 13.089/15, de 2015, com diferentes acertos e vetos, realizados pelos presidentes Dilma Rousseff, em 2015, e Michel Temer, em 2018. O PL nº. 3.460/04, antecedeu e originou o EM e foi submetido a Câmara dos Deputados por Walter Feldman (PSDB), então deputado federal por São Paulo. Junto a aprovação da Lei nº. 13.089/15, em 2015, a então presidenta Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores – PT –, 2009-2016) junto a Nelson Barbosa, Joaquim Levy, Gilberto Kassab e Gilberto Vargas, respectivamente ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda, das Cidades e secretário e Relações Institucionais, emitiram vetos e complementações de itens ao EM, para mensagem de veto da lei ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm, acessado em 02/01/2016. Ao sancionar a Lei nº. 13.683/18, de 19 de junho de 2018, o presidente em exercício (e não eleito) Michel Temer (Partido da Movimento Democrático Brasileiro – PMDB –, 2016-2018) e Alexandre Baldy de Sant’Anna Braga, então ministro das Cidades do Brasil, alteraram as Leis nº. 13.089/15 (EM) e 12.587/12 (lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana), sem comprometer-las em sua gênese e estrutura, pois as leis aprovadas ainda mantêm sua validade e base de atuação, para mensagem de veto e complementação ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm, acessado em 20/06/2018. O atual presidente da república, Jair Bolsonaro (PSL, 2019-?), no dia 1º de janeiro de 2019, fundiu os Ministérios das Cidades e da Integração Nacional transformando-os em Ministério do Desenvolvimento Regional, sendo o primeiro representante ou ministro, o sr. Gustavo Henrique Rigodanzo Canuto. Tal integração foi sancionada pelo Decreto nº. 9.666 de 02 de janeiro de 2019, para ler o último integralmente ver: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57633285, acessado em 02/01/2019.

promoção de reformas na organização dos Estados periféricos.

Conforme evidenciam Pereira (2010) e Katz (2016), em termos estratégicos e sob a perspectiva das principais potências, as políticas do BM para agradar seus credores internacionais, mantiveram seus projetos voltados aos países periféricos. No caso latino americano, região especial ao BM, tais reformas foram prognosticadas como solução institucional aos efeitos da crise e ao rearranjo político e econômico da região. A atuação do BM contou com forte controle dos empréstimos mediante “desenho gradual dos programas de ajustamento, ao longo da década de 1980, em sintonia com as variações da estratégia de gestão da dívida comandada pelos EUA” (PEREIRA, 2010, p. 34).

As medidas conjuntas entre BM e FMI, durante os anos de 1980 e 1990, corresponderam à alinhamentos políticos, econômicos e ideológicos impulsionados por medidas práticas proferidas pelos Estados Unidos. De acordo com os levantamentos realizados por Coggiola (2002), as medidas políticas e econômicas estadunidenses exportaram para a periferia junto com seus projetos monetários e empréstimos de todos os tipos,

[...] sua inflação e a crise da sua moeda /.../ Os ‘países periféricos’ foram chamados a pagar a conta da política de estabilização dos Estados Unidos; foi recomendada aos países ‘emergente’, através do FMI, a adoção de taxa de juros mais altas, repassando para a periferia a responsabilidade de fornecer crescente remuneração ao capital financeiro. Todavia, se por um lado, a política deflacionista americana (iniciada no governo Reagan) era conveniente ao capital financeiro, pois quanto menor a inflação, maiores os ganhos reais dos títulos americanos, mesmo com taxa de juro menor, por outro lado, a influência dos EUA através do FMI criaria as condições para o pagamento das dívidas externa e interna. As etapas dos ‘planos de estabilização’ na periferia foram: a) inflação com taxas mensais em aceleração, b) congelamento de preços, c) descongelamento descontrolado, d) aumento sem controle de preços e nova aceleração inflacionária. O final dos anos de 1980 e início dos 1990 foram marcados pela crise e eclosão da hiperinflação. Surgiram então os planos baseados na introdução de âncora cambial: México, Chile (1990), Argentina (1991), Brasil (1994) e vários outros países da América Latina, países asiáticos e do Leste Europeu, viveram a introdução dessa modalidade de estabilização, com estrutura básica semelhante” (COGGIOLA, 2002, p. 437).

Os ajustes estruturais realizados mediante empréstimos internacionais se consolidaram ao longo deste período, condescendente com a orientação adotada pelos apologetas da globalização que prometiam resoluções imediatas das crises ocasionadas pelos próprios ajustes. Os últimos viam (e ainda veem) no programa neoliberal para região uma potencial forma de crescimento econômico sustentável e autorregulado, embora o resultado deste

programa tenha apresentado o seu aspecto oposto (DAVIS, 2006 e KATZ, 2016)³.

Porém, para o BM, os efeitos dessa estratégia, “a partir de 1986-7, /.../ [conduziam ao controle dos] ‘custos sociais’ do ajustamento estrutural e a patrocinar programas para aliviar os efeitos socialmente regressivos” (ibid., p. 34) de seus próprios projetos. Embora o danoso resultado econômico e social da liberalização dos mercados, o BM continuou com a perspectiva de “neoliberalizar o conjunto da política social” (PEREIRA, 2010, p. 34). Assim, o neoliberalismo, como conjunto de estratégias difusas e resultantes de determinado esfacelamento ideológico (de matriz keynesiana e, portando, no interior do próprio cariz liberal) tornou-se a orientação “política, intelectual e financeira do Banco Mundial no início da década de 1990” (ibid., p. 34) com propósito de ampliar para os países periféricos “a remodelagem da política social, a mudança do papel do Estado na economia e, como elo entre ambas, a governança das reformas neoliberais” (ibid., p. 34).

Tais reformas objetivaram-se mediante projetos políticos com tons de cientificidade o que permitiu ao banco estabelecer arranjos teóricos com terminologia específica, formulações políticas e temas para movimentos sociais, organizações não-governamentais (ONGs), agendas de partidos políticos, pesquisas acadêmicas das áreas de ciência sociais aplicadas e, principalmente, ao corpo técnico das instituições públicas dos países mutuários, respondendo a parâmetros econômicos bem definidos e com dados muitas vezes analisados de modo unilateral sem verificar as consequências sociais de suas aplicações (ARANTES, 2004).

As formulações ídeo-políticas do BM se basearam em cálculos econométricos com perspectivas modeladas em cenários homogêneos, artificiais e equilibrados de desenvolvimento tendendo sempre para o crescimento otimista e positivo da produção e dos mercados, sem possibilidades de crises e riscos, ou quando elas existiam, os cenários e a prática apontavam para a potencial absorção dos problemas decorrentes das crises pela sociedade como um todo ou pelo Estado, definindo a crise como oportunidade ou dano colateral de um percursos que, num futuro incerto, indefinido e fetichizado por um modelo

³ A título de exemplo, após a primeira rodada dos “ajustes estruturais”, nos anos de 1980, conforme analisa Mike Davis (2006), o efeito imediato nos países periféricos foi o crescimento do “emprego no setor informal [que] cresceu duas a cinco vezes mais depressa que os empregos no setor formal, inverteu suas posições estruturais relativas, promovendo a busca informal da sobrevivência como novo meio de vida primário da maior das cidades do Terceiro Mundo” (DAVIS, 2006, p. 178). No caso latino americano, os efeitos dos ajustes estruturais são sentidos ao longo dos anos 1990 e se estendem até os dias atuais. Dados os elementos históricos singulares de cada período, em linhas, de acordo com o geógrafo Claudio Katz (2016), a América Latina subordinou-se ao mercado mundial ao seguir os parâmetros político-econômicos dos ajustes o que a caracterizou pela “especialização produtiva baseada na agroexportação, na mineração a céus aberto, no declínio da indústria tradicional, nas remessas de lucro e no turismo. Este modelo implica uma generalizada reinserção periférica ou semiperiférica na divisão internacional do trabalho” (KATZ, 2016, p. 34) aprofundando ainda mais as formas de superexploração do trabalho, da pauperização relativa do proletariado urbano e rural, bem como a subsunção aos imperativos das dinâmicas econômicas das principais potências e/ou economias centrais.

linear de história e historicidade, seria resolvido pelas taxas de crescimento econômico sustentáveis.

Assim, na metade dos anos 1990, o BM arregimentou anualmente uma carteira de:

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

Os programas de empréstimos e as propostas de reforma políticas, jurídicas e institucionais tinham (e ainda têm) como horizonte prático parâmetros de eficiência e eficácia do Estado independente de sua filiação partidária. Na aceção do BM (1990 e 1993), a moral da eficiência e da eficácia do poder estatal traduz-se na sua adaptação aos efeitos globais do capitalismo, tendo como primeiro campo de sua atuação o “sucesso do plano local” e “regional”, contribuindo assim para as denominadas “boas práticas”, segundo a perspectiva do BM e a seu linguajar de matriz ideológico liberal.

Ainda sob o contexto de abertura política e inserção à globalização nos cenários otimistas, embora com danos colaterais cada vez mais evidentes, o BM apelou para a noção de participação da sociedade civil no poder estatal subsumido a eficiência econômica da empresa privada, baseadas na perspectiva de democracia com valores do mercado e nos benefícios de sua dinâmica voltada, a princípio, à reestruturação do poder local em oposição à projetos nacionais, muitas vezes tratados de modo ambíguo e nos termos da descentralização (com apelo ao poder local, tido como mais democráticos) ou da concentração (associada à burocracia do plano federal da administração do Estado, tido como inflexível). Porém, a finalidade deste dualismo foi opor-se a feição keynesiana de administração e organização do Estado e aos projetos radicais de autonomia política nacional muitas vezes associados à partidos de esquerda não alinhados à “feição keynesiana” e aos projetos liberais de inserção conciliadora nos mercados globais, bem como aos ganhos sociais da classe trabalhadora no ciclo econômico anterior, nunca totalmente alcançados nos países periféricos, permitindo expropriações de todo o tipo, angariadas pelo perfil liberal democrático das reformas assentadas na necessidade do crescimento econômico como resolução dos problemas sociais.

A respeito deste mesmo processo, nas palavras de Ferrari (2012), as “estruturas

governamentais historicamente criadas sob controle do capital em outros tempos passam a ser consideradas inadequadas, fracas, ineficientes, ineficazes e, por princípio, suspeitas” (ibid., p. 70), tendo como objetivo fortalecer uma nova posição em relação ao modelo compreendido como arcaico e antiquado da perspectiva liberal, pois ainda se basearia na preservação dos predicados da burocracia do Estado do bem-estar social (*welfare state*), sem considerar as diferenças sociohistórica e geográficas das formações estatais em termos de sua particularidade.

Nos países periféricos dados os elementos particulares do desenvolvimento do capitalismo, as medidas que caracterizam o *welfare state* nunca foram incorporadas. As estratégias econômicas da burguesia e a subsunção ao capital internacional, as formas de extração de mais-valia baseadas na superexploração do trabalho, a precariedade da reprodução da vida dos trabalhadores e um imenso exército reserva de força de trabalho desigualmente distribuído no território e marcado por um cotidiano de impossibilidade de acesso a diferentes bens, serviços e melhorias substanciais nas condições de vida, configuraram esse processo no Brasil. Os poucos avanços, conquistados por mobilizações de forças populares de diversos níveis, resultaram em direitos trabalhistas e sociais pontuais, e não chegara a constituir uma universalização de direitos conquistados⁴.

⁴ Cabe um importante destaque a respeito da relação entre composição salarial e o baixo nível de consumo (de bens coletivos e individuais) para reprodução material imediata da classe trabalhadora, tais como alimentação, vestes, moradia, saneamento, energia, etc., fatores que consubstanciam a potencial ampliação da exploração do trabalho (e com isso ampliação da taxa de mais-valia) para além da situação da extração de valor nas suas formas relativa e absoluta. Quando trata da variação da grandeza da mais-valia mediante a intensidade do trabalho ou da extensão de sua jornada sem adição salarial absoluta ao trabalho, Marx (1985) no volume I, da seção V de “O Capital”, já aponta para a correlação de forças entre os aspectos gerais da expropriação do valor e sua singularidade na composição material da variação da produção e em seu desenvolvimento técnico, variação dos métodos de controle do trabalho e grau de exploração, mostrando a mudança quantitativa e qualitativa da mais-valia de acordo com traços específicos e historicamente determinados de sua extração, mas é no capítulo XVII que aprofunda os aspectos da superexploração do trabalho mediante a insuficiência do salário para a reprodução da classe trabalhadora, ou seja, a denominada objetivamente superexploração da força de trabalho baseia-se no preço do trabalho abaixo das condições que exprimem a reprodução de seu valor (de uso e de troca). No caso específico dos países periféricos, em especial os latino americanos, Ruy Mauro Marini (2011) chama a atenção para manutenção da classe trabalhadora ao “consumo do estritamente indispensável para conservação de sua força de trabalho em estado normal” (MARINI, 2011, p. 150), não sendo um problema originado no consumo, mas na composição dos trabalhadores enquanto classe. Tal processo, simultaneamente, amplia as margens da pauperização do proletariado (urbano e rural) e abastece o mercado internacional com produtos indispensáveis a reprodução de suas diversas classes sob margens de lucro que atendem a classes dominantes no centro e na periferia. Completar a essa condição, está a ausência de serviços públicos ou a sua oferta precária que aprofunda a pauperização relativa da classe trabalhadora, no mesmo espectro teórico de Marini, Virgínia Fontes (2010) quando trata dos países periféricos, com lentes sobre a América Latina, evidencia que a “universalização de serviços públicos direcionados aos setores populares (como a saúde, educação, transporte ou a previdência) jamais chegou a ser completa e, mesmo quando foi conquistada a possibilidade legal de universalização, foi limitada pelo número de servidores e pelos escassos recursos direcionados para essas áreas. Setores de ponta do funcionalismo, altamente qualificados (geralmente da área econômica, alcunhados de tecnoburocratas, mas também em diversos períodos eram as próprias universidades que ocupavam uma posição medianamente superior) convivem com setores mal remunerados, malformados e desprestigiados” (FONTES, 2010, p. 244). Como podemos verificar, a superexploração configurou, mesmo em tempos de *welfare state* nos países centrais, a forma dominante da reprodução

Porém, mesmo com diferenças sociohistóricas tão gritantes, o projeto das agências internacionais para regiões distintas seguiu o padrão da transferência dos efeitos da crise e da exportação de medidas liberais já caducas nos países centrais. Ou seja, o projeto ídeo-político dessas instituições segue a orientação de reinserção seletiva de diferentes áreas no mercado internacional, com medidas homogeneizadoras em relação à estrutura institucional do Estado que se submeta aos prognósticos de salvaguardar as diferentes escalas da divisão social, técnica e territorial do trabalho em detrimento dos ganhos sociais ocorridos em ciclos econômicos precedentes, configurando uma forma de política de consenso que impede qualquer rompimento mais profundo com as cadeias de controle econômico global sobre as dinâmicas regionais de reprodução da exploração do trabalho. Neste sentido, as reformas políticas iniciadas nos anos de 1980 e difundidas por agências internacionais, são difundidas por meio de empréstimos e projetos desenhados nos países centrais e com forte efeito ideológico, social e político na periferia, mas com resultados importantes das formas moleculares de acumulação do capital cuja base se situa na superexploração do trabalho.

3. A governança como projeto político (neo)liberal de reestruturação do Estado

A autodenominada “moderna visão de mundo” proposta pelo BM, considera seletivamente a particularidade histórica e geográfica das várias formações socioeconômicas como substrato, por um lado, da justificativa ou alibi miséria material dessas regiões ou, por outro, da denominada “vocação” das mesmas na reinserção especializada dos diversos fragmentos regionais dos países periféricos na divisão internacional do trabalho.

Em ambas perspectivas, a potencialidade de emergência dos planos das agências é ressaltada como resolução das contradições regionais. Assim, os planos baseiam-se na “construção de uma *nova* governabilidade /.../ como contrapartida a uma atribuída inadequação das estruturas estatais herdadas do período anterior [grifos do autor]” (FERRARI, 2012, p. 70), sem, porém, negar com as funções e atribuições do Estado na divisão do trabalho propriamente capitalista e sua manutenção na busca abstrata por coesão e correção de processos e legalidades no complexo social da reprodução econômica inerentemente crítica.

Além da produção teórica, institucional e ideológica das agências internacionais, a realização da reforma dos Estados na periferia, de modo desigual, contou também com uma

social da relação entre capital, trabalho e Estado nos países periféricos, deste modo a própria composição social do Estado e a parca oferta de serviços públicos (ou sua ausência) fazem parte da forma de ser dos aspectos econômicos, políticos e sociais da colocação destes países na divisão internacional do trabalho.

rede burocrática de diferentes instituições e indivíduos, construída para fazer com que “as maiores e as mais atuantes organizações neogovernamentais /.../ [fossem] braços locais de organizações de abrangência mundial e de mesmo conteúdo ideológico” (ibid., p. 73).

A correlação entre rede burocrática local (instituída por organizações tidas como neogovernamentais e a margem da estrutura formal do Estado) e agências internacionais têm origem ideológica na reformulação teórica de diferentes partidos políticos durante a emergência dos debates sobre a terceira via e a redefinição do papel da social democracia nos países centrais a partir dos anos de 1970. Tal relação frutificou-se após longo período de gestação e divulgação de projetos promovidos por essa articulação e cujo aplicabilidade contou com empréstimos, financiamentos e contribuições de vários:

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

Tais prognósticos foram elaborados para responder aos efeitos das reestruturações produtivas, nos campos das novas direita e esquerda (ambas de cariz socialdemocrata e liberais), em diferentes momentos e em consonância com as crises estruturais do capital e a busca por saídas imediatas de seus efeitos deletérios de pauperização econômica e social.

De modo imediato, a dimensão estrutural das crises econômicas dos anos de 1970 e 1980 foi sentido nos rendimentos fiscais do Estado de diferentes países. Entre os vários aspectos da perda de fontes fiscais estão as reestruturações industriais e a lenta reposição de postos de trabalho, a capilaridade de atividades capitalistas para além da esfera da produção que não repõem rapidamente as taxas de lucro e a perda de rendimentos municipais, forçando-os buscar diferentes fontes de captação do valor no mercado. Acompanhando a intensa urbanização, também encontra-se a fragmentação das unidades produtivas e sua reorganização coligada ao uso da informática e das telecomunicações na distribuição de unidades dispersas

em territórios variados, a especialização espacial da produção e a busca do capital pelo desmonte de formas de organização do trabalho como sindicatos, partidos políticos radicais e movimentos sociais, a generalização do trabalho informal e outras formas de controle sobre a produção e a realização do valor no mercado que retira dos capitais individuais custos trabalhistas, fiscais e produtivos.

Essas determinações ampliaram a socialização incontável dos efeitos das crises contabilizada em danos sociais e ambientais, na emergência da violência como resultado da pauperização das condições de trabalho e de vida do proletariado urbano e na desestruturação dos projetos nacionais. No interior desta torrente, que incluem a dualidade entre concentração *versus* desconcentração das práticas de gestão do Estado, as instituições internacionais voltaram-se à outras formas de estrutura do Estado, principalmente os:

[...] poderes locais, municipais e outras instituições, [pois essas] cumprem ações interventoras sobre o todo social que precisam ser analisadas quanto às determinações de sua origem e seus limites. Estas ações e formas institucionais preconizam a reorganização temporal-territorial com efeitos na esfera da produção e na conformação do homem adequado para aumentar o ritmo de rotação do capital (FERRARI, 2012, p. 69).

Os homens adequados e tributários à manutenção da lógica da rotação do capital também se encontram nas figuras públicas, nos ativistas das organizações tidas como não governamentais, nos técnicos, acadêmicos e outros sujeitos que integram a divisão do trabalho no que tange as políticas estatais e a produção de conhecimento que se transfigura em projetos e intervenções urbanas. Os canais de interlocução dos “órgãos internacionais de discussão, planejamento e financiamento ligados ao capital contaram, e contam, com a contribuição de intelectuais orgânicos” (ibid., p. 78) executam funções em frentes variadas, no interior e fora do Estado, tais como “representantes de classes, políticos, sindicalistas de todas as nacionalidades e cores em suas hostes” (ibid., p. 78), juntam-se a esse grupo “militantes da nova esquerda reconhecidos e assumidos, finalmente, como comissários militantes jurídicos burocratizados e defensores da responsabilidade social” (ibid., p. 78), amparados na institucionalidade e na atuação do Estado, sobretudo sob o discurso da natureza predominante do poder local, como único meio e fim da luta política, com tonalidades de equilíbrio das tensões, harmonia dos conflitos e negação das contradições oriundas da reprodução do capital.

No caso brasileiro, ao longo dos anos 1990, o resultado deste processo perverteu a orientação das gestões públicas, principalmente dos municípios. Assim, técnicos agenciados, treinados e tributários das ideologias produzidas nos *think thanks* das agências internacionais

e:

[...] municiados de metodologias, índices e fórmulas cada vez mais academicamente sofisticadas, foram assumindo o controle de programas e estratégias para combater a pobreza, afastando conseqüentemente os apaixonados protagonistas militantes da primeira hora. Como resultado, alcaides, acadêmicos, técnicos das redes para-governamentais, os desavisados e honestos militantes afastados, ou não, das administrações municipais prescreviam (e prescrevem) valores e critérios adequados ao mercado livre e à determinação econômica exclusiva do capital, pois, não antagônico a estes valores e critérios, o mercado é sua verdadeira e própria fonte. Como resultado, mais nocivo, prolifera o ‘gerencialismo, uma ideologia patronal para manipular os dominados’ (ibid., p. 86).

A base de todas essas transformações encontra-se na difusão dos programas de ajustes estruturais e setoriais do BM e do FMI, iniciadas nos anos de 1980, e que, segundo Pereira (2010), ao serem “implementados por governos afinados com a nova agenda alimentaram essa reconfiguração, ao funcionarem /.../ como ‘correias de transmissão’ da liberalização econômica e da reforma do Estado em quase toda a periferia (PEREIRA, 2010, p. 278).

A liberalização prescindia ainda de reformas como adequação ao novo cenário da mundialização financeirizada do capital. No final de 1989, foi promovido o Consenso de Washington, pelas mesmas forças que:

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

Entre os consensos produzidos para a liberalização da economia estavam, em primeiro lugar, “a consolidação e difusão de um modelo de alívio compensatório da pobreza, umbilicalmente ligados ao processo mais amplo de remodelagem da política social” (ibid., p. 279), já sabendo dos efeitos negativos da depredação dos recursos do poder estatal, em segundo, “na mudança do papel do Estado na economia” (ibid., p. 279) reestruturando-o conforme a privatização e a oferta de serviços ao mercado e, em terceiro, “a redefinição da forma pela qual as reformas estruturais deveriam ser governadas” (ibid., p. 279). O consenso produzido em Washington variou a suas medidas adaptando-se as cores da moda, aos carizes

partidários de variadas instituições, das políticas nacionais às locais e foi reformulado inúmeros vezes com diferentes roupagens ideológicas para ser aplicado com tons de aparências neutralidade.

A reciclagem da abordagem liberal difundida nos órgãos internacionais foi reproduzida nos países periféricos pelos seus próprios técnicos, intelectuais e representantes, de modo a promover a alteração da estrutura do Estado e seu conjunto de leis, quadros técnicos e projetos, tendo como horizonte a possibilidade de crescimento regulado e equacionado por um sistema de governança interfederativa (orientado numa certa teoria política), que supostamente resolveria os problemas urbanos e metropolitanos, a partir de “boas práticas”.

Abordagem, linguagem e formulação de instrumentalização formatou o EM assim como sua lógica e temática. Concepções e terminologias que pautaram o debate e a institucionalização dos instrumentos de intervenções urbanas no Brasil, ao longo dos anos 1990 e 2000, com a criação do Ministério e Estatuto das Cidades, em parceria com instituições públicas e privadas ligadas ao debate acadêmico e técnico, ONGs, sociedade civil (supostamente harmoniosa e coesa), poder local (e demais poderes ou instâncias administrativas e escalarmente organizadas do Estado), capital e agências multilaterais, marcando sua presença ativa o BM.

A perspectiva das agências e a institucionalização de sua pauta correspondiam (e ainda correspondem), em última instância, a reestruturações produtivas que, nos países mais industrializados da América Latina como Argentina, Brasil e México, passaram a ser definidoras da reinserção econômica de regiões inteiras na divisão internacional do trabalho.

No contexto das reestruturações tecno-produtivas do capital na periferia e da redefinição e especialização de seus produtos no mercado internacional, tais agências exigiram alteração da base fiscal de estados e municípios, a domesticação de organizações sindicais dos trabalhadores ao incorporar ideias no seio das entidades civis e de classe à aceitação de uma nova inserção no mercado para absorver os impactos da recomposição da produção e da distribuição de valor, uma abordagem sobre o direito urbanístico voltada aos movimentos sociais, entre outras medidas. Essas intervenções minaram a relação entre classes sociais e poder público, desonerando capitais individuais ligados a base especulativa e forçando o Estado a reverter seus investimentos ao mercado. Isso, por um lado, define a impossibilidade da universalização de serviços públicos e, por outro, aprofunda a pauperização da vida das classes trabalhadoras em toda a região, confirmando um projeto de inserção subordinada dessas economias no panorama da totalidade da divisão do internacional

do trabalho.

Embora a centralidade no plano local, o debate e as intervenções do BM e outras instituições não se resumiam a esta escala, as reestruturações políticas e do Estado no plano nacional precisavam ser também alcançadas. Isto é, além da dualidade entre descentralização/centralização dos poderes do Estado ou a dualidade entre os níveis federal e local do poder estatal, bem como as diferentes mediações e disposições dos níveis dos entes federados, em última instância, o aspecto mais importante das intervenções é a reestruturação institucional como um todo e a mudança de perfil do poder estatal no processo de acumulação do capital, ajustando-o politicamente às dinâmicas hegemônicas do campo da economia.

Nos relatórios do BM (2004, 2005, 2011 e 2015b), verifica-se a finalidade dos investimentos por tópicos e setores, ver tabelas 1 a 4. Avaliando os tópicos dos investimentos do BM, tabelas 1 e 2, nota-se que a governança pública se tornou, a partir dos anos 1990, preocupação central das políticas da instituição. Mas, outros setores que recebem em seu título a menção de gestão, crescimento e desenvolvimento, também partem da governança como mediação para obtenção dos resultados de eficácia e eficiência pretendida pela instituição e abrangem critérios a serem seguidos pelos países mutuários. Além disso cabe destacar que, por tópico, o banco concentra todas as atividades privadas numa única classificação, intitulando-a desenvolvimento de setores financeiro e privado, já os empréstimos aos Estados são segmentados em dez tópicos diferentes, sendo fragmentado e, por isso, aparecendo atrás dos investimentos privados, porém o montante dos empréstimos ao setor público ultrapassa o do setor privado em aproximadamente 60% a 70% dos investimentos destinados aos projetos do BM, entre os anos de 1990 e 2000.

Em relação aos tópicos de investimentos do BM, de 2002 a 2006, os empréstimos voltados especificamente ao tema da governança do setor público variaram entre segunda e terceira posições, situando-se atrás de setores denominado de “desenvolvimento financeiro e privado” e “desenvolvimento humano”, sendo que os empréstimos na área de governança variaram, respectivamente, 21,73%, 13,3%, 16,80, 11,81% e 16,16%. Entre 2007 e 2013, quando os empréstimos voltados à governança estagnam em terceira posição, apresentam, respectivamente, variação entre 13,7%, 17,59%, 14,23%, 9,78%, 10,50%, 11,41% e 12,01%, perdendo para os mesmos tópicos descritos acima. Mesmo em projetos que não levam o título da governança, essa tornou-se consenso dos projetos, setores e empréstimos do banco. Por isso, em 2014 e 2015, os empréstimos voltados a este tópico relegaram-se à, respectivamente, 12,85% e 6,6% dos empréstimos, ou seja, terceira e sétima posições.

Porém, quando são avaliados os empréstimos por setor ao invés dos tópicos, tabelas 3 e 4, vem à luz as estratégias do banco de reestruturação estatal dos países mutuários. Dos dez setores de empréstimos do BM, de 1995 até 2015, o setor que concentrou maior volume foi o de leis, justiça e administração pública numa média de 21,30% ou cerca de $\frac{1}{5}$ dos empréstimos, ficando em primeiro lugar como parte dos ajustes estruturais na série do período destacado.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No período entre o fim dos anos 1990 e 2009, os empréstimos ao segmento de leis, justiça e administração pública variaram acima dos 20%. No triênio de 1995 a 1997, o setor detinha uma média de 16,86% dos empréstimos, no biênio 1998 e 1999, a média subiu para 22,31%. De 2000 a 2015, os percentuais do setor mencionado variaram abaixo de 20% apenas nos anos de 2010 e 2015, cujo percentual dos empréstimos foi, respectivamente, 18,43% e 19,24%. Entre 2000 e 2009, o percentual para o setor foi de aproximadamente 23,86%, contando com a queda em 2010, a média seria 23,37%, uma pequena alteração em todo o período. Posterior, entre 2011 e 2014, o percentual do setor foi de cerca de 23,55% dos empréstimos, se contabilizarmos o ano de 2015, a média seria de 22,69%, ou seja, um pouco mais de $\frac{1}{5}$ dos empréstimos do banco no período.

Em suma, houve concentração estratégica dos empréstimos no setor mais dinâmico da reestruturação de instituições públicas e seus quadros técnicos e a alteração de leis e o enquadramento jurídico dos países mutuário conforme as premissas ideológica do BM. Os empréstimos destinados ao setor leis, justiça e administração pública condizem com a perspectiva da agência em atuar sobre a estrutura política do Estado em longo prazo independentemente das cores dos partidos políticos, de suas bandeiras e das correntes ideológicas que assumam. O mais importante para os técnicos do banco, é ter um programa durável, sem oscilações e conflitos internos, tudo deve levar à reestruturação institucional adequada à liberalização econômica. É como se todos os setores ligados aos países mutuários estivessem subordinados ao ajuste estrutural da administração pública. Essa dimensão permitiu ao BM, como perceberam Arantes (2004) e Pereira (2010), implantar suas reestruturações e, mais que isso, os parâmetros teórico-ideológicos da gestão pública mais “saudável” para os tempos e termos de globalização.

4. O projeto do Banco Mundial para o Brasil e o Estatuto das Metrôpoles

Em seu balanço a respeito das políticas urbanas brasileira e ao comemorar a aprovação do EM, em 2015, o BM (2015a) emitiu relatório sobre a “Governança Metropolitana no Brasil”. Além dos prognósticos da gestão das metrôpoles, havia uma retrospectiva das medidas que fundamentaram o EM política e institucionalmente, guardadas as devidas proporções e mediações escalares em relação ao novo estatuto e a retomada de um projeto metropolitano para o país. O ponto de partida, para as orientações dos instrumentos urbanísticos presentes no EM, estava na adequação às demandas econômicas e políticas de reestruturação do Estado em relação à flexibilidade dos mercados o que levaria a inserção das metrôpoles nos mercados globais e

conforme arranjo institucional que intermediasse a relação entre Estado e capitais individuais.

Na perspectiva dos técnicos do BM, o EM e seus instrumentos seriam flexíveis e adaptados:

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

Segundo o relatório, entre as políticas urbanas brasileiras mais próximas às tarefas do “novo século”, alinhadas aos parâmetros de governança e a capacidade institucional correlatas as leis, justiça e administração pública, estariam: (1) o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº. 10.257/01), de 2001, “que fortaleceu, através de uma série de instrumentos, a autoridade dos governos nos locais sobre aspectos de uso e ocupação do solo” (BM, 2015a, p. 35-6); (2) a criação do Ministério das Cidades, em 2003, que institucionalizou a negociação entre os municípios e o governo federal “reduzindo o espaço necessário para que planos locais se adaptem às mudanças econômicas” de modo indiferenciado às posições partidárias e de seus representantes; (3) a Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal nº. 11.107/05), em 2005, com a confirmação de mais de 19 mil “acordos voluntários” entre entidades municipais, estaduais e federais em parceria entre mercado e sociedade civil (organizada ou não), muitos deles mediados e financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo BM, que teria contribuído para formas flexíveis de planejamento e investimentos (BM, 2015a); (4) a elaboração e desenvolvimento do Comitê de Articulação Federativa (CAF), em 2007, como parte da Secretaria de Presidência da República, “com a finalidade de promover uma melhor coordenação para o planejamento e a implantação de estratégias do governo federal e os governo municipais” (ibid., p. 36), contando também com a articulação entre o governo federal e as agências internacionais, e; (5) a extensão do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), a partir de 2009, e na consolidação de intervenções das “esferas do governo, do setor privado e dos próprios beneficiários” (ibid., p. 36) na potencial ampliação da competitividade das metrópoles e do aprofundamento do processo de acumulação nas mesmas, em sua absorção de investimentos e vantagens comparativas através do programa ou da aceleração do mercado imobiliário em combinação com governo federal.

A aceleração do mercado ocorreu para além do PMCMV, da demanda efetiva de habitação e da condição da moradia dos grandes centros urbanos serem de fato realizadas enquanto tal. Ou seja, não havia, por parte do PMCMV, uma preocupação efetiva com a problemática da demanda por moradia que seria resolvida com a incorporação de imóveis inativos e voltados à especulação para o usufruto popular. Pelo contrário, com o programa houve o crescimento da produção de imóveis em todas as metrópoles, processo associado ao capital financeiro que segmentou o mercado imobiliário conforme as condições concretas ou específicas de construção, especialização da força de trabalho, mercado consumidor, leis e instrumentos que permitissem a mobilização da propriedade privada do solo urbano em favor dos capitais que pudessem atuar nestes ramos. Todos os processos destacados, conforme relatório do BM (2015a), foram induzidos pelo alinhamento entre políticas setoriais, planejamento urbano e territorial, dispostos no arranjo institucional proposto pela conceitualmente promovida governança metropolitana. Como resultado, o EM enquanto síntese da prática do Estado atrelada a determinadas condições e predomínios de classe e em diferentes níveis e escalas, reconfiguraria as legislações disponíveis do direito conferindo-lhe legitimidade financeira e ideológica às estratégias dos três níveis de governo num plano mais ou menos organizado de governança. Assim, o EM resultaria de vários ajustes e contribuiria para a competitividade das regiões metropolitanas, pois:

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

A definição de “princípios gerais para o planejamento, a gestão e a execução de funções públicas de interesse comum” corresponde a um alinhamento econômico que, ao identificar debilidades históricas do processo de urbanização e a carência de serviços públicos e infraestrutura, encontram nos mecanismos do mercado a oferta dos mesmos. Para tanto o BM sugere, como presente nos instrumentos do EM, a “gestão compartilhada e a governança nos vários níveis do governo” em parceria com a iniciativa privada “através de Parcerias Público Privadas – PPPs –, Consórcios, Operações Urbanas, Acordos de Cooperação, Contratos de Concessão, etc.” que atribuem funções e custos para os diferentes níveis do Estado, com todos os

riscos postos pela lei da responsabilidade fiscal, minimizando os impactos, em momentos de entrave do mercado ou de crise, aos capitais individuais que operariam as empresas metropolitanas ou seriam contratadas com terceirizadas de determinados serviços públicos e para a construção infraestrutura. O aparato político e a forma mais adequada de ação seriam a tal gestão a governança metropolitana que, para fechar o equilíbrio do crescimento na perspectiva do BM, selaria a responsabilidade do Estado em gerir, regular e, quando necessário, garantir a manutenção destes serviços.

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

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

A especificidade do EM, no que tange a governança metropolitana ou interfederativa, estaria na função dos diferentes níveis do Estado na composição da divisão técnica do trabalho, e nas atribuições do planejamento no campo da política voltada à tentativa de correção das contradições econômicas da produção do espaço que, nesta perspectiva, deve continuar sob regência do capital. Assim, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, como resultado da seletividade dos investimentos voltados às metrópoles amparados por uma legislação específica e alinhados politicamente de acordo com o EM, obedece todos os demais instrumentos do direito urbanístico e os limites da responsabilidade fiscal do Estado em manter-se no seu lugar na divisão do trabalho (sem intervenções que de fato inibam a volatilidade da apropriação e circulação do valor no/pelo mercado), sendo o espaço urbano regulamentado “através de legislações complementares em âmbito estadual” que permitem ao banco, amplo espectro de atuação sobre os estados e municípios em diferentes projetos e reformulações das leis, justiça e administração pública de forma mais incisiva que nos períodos anteriores e em sintonia com o alinhamento político dos diferentes entes federados pela governança interfederativa ou metropolitana. O principal motivo dessas determinações, estariam na própria segmentação, parcelarização e especialização dos serviços metropolitanos, como previsto no EM, em diferentes formas fenomênicas de manifestação da crise urbana, mas enquanto problema a ser sanado por projetos que minimizem, setorialmente, as contradições presentes na própria reprodução do espaço.

Os elementos presentes no relatório sobre a “Questão Metropolitana” confirmam a influência e a estratégia do BM em relação as políticas urbanas e a importância dos mecanismos

jurídicos já incorporados à legislação brasileira para efetivar a governança interfederativa como parte da reestruturação institucional do Estado. Contudo, como vimos, o EM abre espaço para a dimensão prática do banco, pois ainda envolve a aplicação destes mecanismos nas diferentes unidades do Estado, em seus níveis e entes federados; i.e., a letra da lei e a ideologia nela contida, precisa ser efetivamente realizada pela lei da força que se efetiva via empréstimos e, ao mesmo tempo, pelo alinhamento institucional e ideológico dos projetos da agência internacional. Neste sentido, o BM, com sua força política, econômica e ideológica, rearticula a sua atuação para diferentes escalas de intervenção, pois o próprio EM, como afirmam os técnicos à soldo do BM (2015a), contribuiu, direta e indiretamente, para essa articulação.

Porém, mais que uma rearticulação política, conforme relatório do BM (2015a), houve acúmulo de debate e aceitação das propostas de governança das agências internacionais; sendo o desfecho deste processo as mudanças no campo das leis, justiça e administração pública no Brasil que substanciam a formulação ídeo-política e prática do EM. Logo, no plano das políticas urbanas, caberia ao banco, seus técnicos e o quadro de acadêmicos associados ao banco, funcionários do poder público, de instituições ligadas as políticas metropolitanas e ao novo instrumental jurídico de governança, iniciarem um novo ciclo das “boas práticas de gestão”, com maior alinhamento entre Estado e mercado. Ou, nas palavras dos técnicos do banco,

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

O “reposicionamento da questão metropolitana”, pode ser traduzido como alinhamento institucional dos municípios e dos estados à lógica de crescimento presente no EM que já teria sido incorporado ao governo federal pela institucionalização do Estatuto e ao acúmulo de trabalhos desenvolvidos pelo CAF. Além disso, o banco também conta com a experiência adquirida e acumulada, com os vários empréstimos e projetos setoriais (pois, setorialmente se resolveria a crise urbana), daí a possibilidade dos diferentes técnicos, acadêmicos e demais profissionais ligados à gestão urbana revisarem o que aprenderam “sobre governança intermunicipal e prestação de serviços”, neste sentido caberia aos técnicos dos entes articulados

na unidade metropolitana a busca por “mobilização de recursos para o desenvolvimento metropolitano”, entendendo aqui desenvolvimento e mobilização, respectivamente, como crescimento pautado nas unidades individuais do capital e suas diferentes fontes envolvidas na economia urbana e potencial alinhamento entre gestão pública e iniciativa privada na oferta de serviços coletivo, sendo esta combinação, em linhas gerais, a razão de ser da governança metropolitana. Na acepção do BM, a lógica proposta levaria à retomada do desenvolvimento visto exclusivamente como crescimento econômico que resultaria dos investimentos voltados à prestação de serviços na dimensão das metrópoles sobre o pretexto dos Fundos Públicos de Interesse Comum. Porém, tais serviços seriam mensurados pela estrutura do mercado e potencial rendimento do capital, ambos regulados pelo Estado. Deste modo, o rendimento do capital seria o objetivo último da oferta do serviço, mesmo que isso levasse à pauperização da qualidade de trabalho dos servidores e a perda de qualidade dos serviços que passam a ter na elevação da produtividade a medida de sua eficiência, sendo essa também a régua de aferição do desenvolvimento das próprias metrópoles.

Com os instrumentos jurídicos oportunos, o EM criou condições para arranjos voltados a “mobilização de recursos” privados nas grandes metrópoles, condição que, a partir dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados previstos na nova legislação para todas as regiões metropolitanas, orquestraria e coordenaria, como plataforma de investimentos seletivos, o “uso e ocupação de solo com transporte e habitação no território metropolitano”, seguindo as normativas presentes nos ajustes estruturais já em andamento no Brasil, tais como ajustes fiscais denominados na abordagem da governança interfederativa e metropolitana do BM de “federalismo fiscal”, a promoção da “sustentabilidade ambiental, inclusão social e resiliência a desastres, bem como planejamento para as mudanças climáticas” em termos de questões pontuadas pelo discurso resiliência, rentabilidade e crescimento econômico de segmentos tidos como socialmente responsáveis, na acepção liberal. A perspectiva de sustentabilidade dos relatórios do banco (BM, 2004, 2005, 2006a e b, 2011, 2015a e b) está enraizada na elevação das formas de rentabilidade dos capitais individuais presentes em determinada porção do território e na oferta de serviços que podem ser privatizados, deste modo a “questão ambiental” eleva-se ao estatuto de evolução de renda de empresas privadas em oposição à movimentação social que se estenda para áreas cujos planos restringem a ocupação e uso do solo para resolução de problemas habitacionais, portanto, o meio ambiente torna-se álibi para o zoneamento e à diversificação de investimentos privados.

Essa formulação teórico-ideológica a respeito do EM e das políticas urbanas, também aponta para a prática da instituição no sentido da ampliação dos tópicos ligados à governança e

dos setores associadas às leis, justiça e administração pública, mas em escalas variadas. Como vimos ao longo deste trabalho, a tomada de posição sobre a escala metropolitana, não anula a atuação do BM e das instituições nacionais, incluindo a própria perspectiva gestada pelo Estado, em voltar-se aos municípios ou ao poder local. Pelo contrário, a governança interfederativa, na acepção do banco e dos representantes do Estado em sua defesa, é colocada simultânea e ideologicamente como problema e correção, pelas dualidades entre ingovernabilidade (problema) e governabilidade (correção/solução) ou centralização (problema) e descentralização (solução/correção), eleva-se a condição de questão central do planejamento urbano e territorial (em escalas local, regional, metropolitana e nacional). Assim, nesta acepção, o BM e outras instituições vistas como de primeira linha podem ser mediadoras e “parceiras” para enfrentar tais

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

A tendência à urbanização do território brasileiro, a constituição de inúmeras aglomerações urbanas e cidades de porte médio com rápido crescimento de suas manchas e tecidos urbanizados, bem como a concentração de investimentos e atividades econômicas nas metrópoles como centros nevrálgicos da concentração de valor dada a composição do espaço produzido e das relações ali presentes, levou a reorientação ideológica dos parâmetros escalares de atuação do BM que se voltava neste sentido ao “recorte metropolitano”, sem anular o acúmulo da produção teórica-ideológica, das mediações econômicas e das práticas políticas voltadas ao poder local.

Tomando a tendência do desenvolvimento desigual, para além da dualidade entre concentração/desconcentração do poder nacional ou local, como apontou Neil Smith (1988) ao analisar a diferenciação e equalização geográficas do capital, a ampliação da urbanização, a objetividade da divisão do trabalho (social e técnica) e na “medida em que o crescimento metropolitano prossegue firmemente na escala das definições regionais, então, de fato, as diferenças regionais tornam-se diferenças entre diferentes centros urbanos” (SMITH, 1988, p. 215), o que se choca com plano local de atuação política do planejamento, como contradição escalar ligada à dimensão da produção do espaço. Porém, dificilmente nega a escala local, pois neste plano mais imediato da reprodução social e da vida no espaço urbano os aspectos do cotidiano se confundem com as outras escalas e níveis da determinação social. Assim, o EM,

tenta corrigir localmente os aspectos da reprodução global do capital, encontrando na dimensão nacional do Estado a força para tal, porém ao fazê-lo, cria uma nova tendência contraditória de reprodução econômica que coloca o espaço metropolitano no curso da valorização do capital.

4. Conclusão Preliminares

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

O mesmo aconteceu com as perspectivas ídeo-políticas do BM. Se ao longo dos anos de 1980 e 1990, por um lado, a perspectiva de atuação da agência voltou-se às políticas locais, nos limites dos municípios e das práticas de “novas” formas de organização da sociedade civil, como ONGs e outras instituições para pressionar os diferentes níveis do Estado a realizarem os ajustes como parte da estratégia de neoliberalização.

Por outro, a desigualdade do desenvolvimento da urbanização, as tendências simultâneas à concentração, descentralização, diferenciação e equalização geográficas do capital, as contradições da reorganização da divisão internacional do trabalho, as reestruturações técnico-produtivas e de gestão sobre o controle do trabalho, a reprodução e reinserção de espaços metropolitanos em relação as redefinições institucionais também redefiniram a dimensão escalar do BM que volta-se novamente a legislação nacional para atuar, simultaneamente, no plano local e na escala regional. Porém, a variação escalar, como aspecto concreto das oscilações do movimento do capital e de suas contradições, não fundamentam a perspectiva do banco, pelo contrário, há a invariabilidade do plano de ação e das estratégias, mantendo assim, a governança como projeto político e econômico.

5. Referências

BAER, Mônica & LICHTENSZTEJN, Samuel. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987. 239p.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1990: a pobreza – indicadores do desenvolvimento**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, set. 1990. 271p.

_____. **Políticas urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio de 1990.** Washington D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, 1995. 102p.

_____. **Cidades em Movimento: estratégias de transporte urbano do Banco Mundial.** São Paulo: Sumatra Editorial, 2003. 255p.

_____. **Brasil: Elementos de Uma Estratégia de Cidades.** Washington DC: World Bank, novembro de 2006a. 30p.

_____. **São Paulo: Contribuição para uma Estratégia Metropolitana Sustentável e Competitiva: Sumário Executivo.** Washington DC: World Bank, novembro de 2006b. 20p.

_____. **Governança metropolitana no Brasil: Subsídios para a construção de uma Agenda e de uma Estratégia.** Washington DC: World Bank, 2015a. 120p.

_____. **Relatório Anual de 2015 do Banco Mundial.** Washington DC: World Bank, 2015b. 61p.

BRASIL, Congresso, Câmara dos Deputados e Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior. **A questão metropolitana no Brasil.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, série ação parlamentar n°. 263, 2004. 229 p.

BRASIL, Presidência da República. **Lei no 13.089: Estatuto da Metrôpole.** Brasília: Presidência da República, 2015.

COGGIOLA, Osvaldo. **O capital contra a história: gênese e estrutura da crise contemporânea.** São Paulo: Xamã – Edições Pulsar, 2002. 519p.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela.** São Paulo: Boitempo, 2006. 270p.

_____. **Cidades Mortas.** Rio de Janeiro: Record, 2007. 493p.

FERRARI, Terezinha. **Fabricalização da cidade e ideologia da circulação.** São Paulo: Outras Expressões, 2012. 184p.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história.** Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010. 384p.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: história e implicações.** São Paulo: Loyola, 2008a. 249p.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência.** In.: STEDILE, João Pedro e TRASPADINI, Roberta. Ruy Mauro Marini: vida e obra. São Paulo: Expressão Popular, 2011, pp. 131-172.

MARX, Karl. **O capital.** São Paulo: Abril Cultural, vol. I, II e III, 1985.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. 502p.

KATZ, Claudio. **Neoliberalismo, Neodesenvolvimentismo, Socialismo.** São Paulo: Expressão

popular e Perseu Abramo, 2016. 473p.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S.A., 1988. 250p.