

NOTAS SOBRE O DESMONTE DA EMLPLASA: A GOVERNANÇA METROPOLITANA COMO PRESSUPOSTO TEÓRICO-PRÁTICO DE REESTRUTURAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS EM CURSO

Felipe Saluti Cardoso

RESUMO

Em 05 de junho de 2019, após aproximadamente 45 anos de atividade envolvendo levantamento de dados, produção técnica, pesquisa e planejamento da Região Metropolitana de São Paulo, a Empresa Paulista de Planejamento S.A. (EMLPLASA) foi extinta junto à duas outras empresas públicas, pela lei estadual nº.: 17.056/2019. Embora a extinção dessas empresas tenha seguido a atuação e a posição política dos governos federal e estadual da época, com guinada à extrema direita e a aplicação de projetos liberalizantes na esfera do Estado com propostas de privatização de setores no interior da administração pública, o desfecho da EMLPLASA apresenta também outras determinações com raízes mais profundas de reestruturações ligadas à área do planejamento urbano e territorial cujo contexto histórico tem envergadura mais elástica. Neste artigo discutimos a extinção da EMLPLASA no contexto das transformações na esfera do planejamento territorial que acompanhou a resolução jurídico-administrativa e político-institucional do Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº.: 13.089/2015, cuja aplicação vislumbrava a institucionalização da governança metropolitana como ferramenta de gestão e planejamento das regiões metropolitanas instituídas nacionalmente. Com forte influência de formas de gestão metropolitana propostas por agências internacionais, essa legislação dispensa órgãos de planejamento público em virtude de formas de cogestão público-privada do território metropolitano. Logo, longe de serem causa unilateral, as resoluções e a aplicação do EM aceleraram da extinção da EMLPLASA.

Palavras-chave: EMLPLASA, Planejamento Urbano e Territorial, Governança, Estatuto da Metrópole.

Notes about disassemble of EMLPLASA: metropolitan governance as assumption theoretical-practical of political-administrative restructuring underway

ABSTRACT

On June 5, 2019, after approximately 45 years of works involving data survey, technical productions, research and planning of Metropolitan Region of São Paulo, the São Paulo Planning Company (EMLPLASA) was extinguished with two other public companies by the state law n. 17.056/2019. Although the extinction of these companies followed action and political position of the federal and state governments at context, with a political turn to the extreme right and the application of liberalizing projects in sphere of State with proposals for privatization of sector of public administration, the extinction of EMLPLASA also presents other deeper determinations associated with changes an restructuring in urban and territorial planning whose historical context has a mores elastic scope. This work address the extinction of EMLPLASA in the context of changes of territorial and metropolitan planning that accompanied the legal-administrative and political-institutional resolution of Statute of Metropolis, federal law n. 13.089/2015, whose application envisioned the institutionalization of metropolitan governance as tool of management and planning of metropolitan regions defined by federal and state government in national scale. With strong influence of metropolitan management forms proposed by international agencies, this legislation dismissal public planning bodies due to forms of public-private co-management of metropolitan territory. In this political and institutional context, far from being the unilateral cause, the resolutions and application of Statute of Metropolis accelerated the extinction of EMLPLASA.

Keywords: EMLPLASA, Urban and Territorial Planning, Metropolitan Governance, Statute of Metropolis.

Introdução

/.../ Estado e o território interagem de tal forma que se pode dizer que é mutuamente constitutivo. Isso explica as atividades enganosas e a imagem dos funcionários do Estado (*hommes de l'Etat*). Eles parecem administrar, gerenciar e organizar um espaço natural. Na prática, porém, eles substituem qualquer espaço por outro espaço, primeiro econômico e social, depois político. Eles acreditam que estão obedecendo o alto de suas cabeças – uma representação. Na verdade, eles estão obedecendo uma ordem: a sua (LEFEBVRE, 2009, p. 228).

As reestruturações políticas da administração pública e as contrarreformas da esfera do planejamento territorial e urbano em escala nacional acompanharam as resoluções do Estatuto da Metrópole (EM), Lei Federal (LF) nº.: 13.089, envolvendo a aplicação da *governança interfederativa* e *metropolitana* por meio da elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs) para a promoção de Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) nas regiões metropolitana instituídas por leis federal e estaduais cuja gestão dar-se-á por instâncias “interfederativas” dos governos federal, estaduais e municipais responsáveis pelo planejamento e gestão desses espaços. Esse conjunto de contrarreformas anunciadas por meio da *governança interfederativa* e *metropolitana*, segundo Cardoso (set./dez. 2019, 2022a e b), variou em cada estado e região devido à singular estrutura administrativa do planejamento territorial e urbano herdados de momentos anteriores, ao conjunto de forças políticas atuantes em cada localidade e ao relativa avanço e introdução de um planejamento de matriz neoliberal articulado com diferentes instituições nacionais e internacionais¹. O EM, ao instituir PDUIs e as FPICs, também introduziu no complexo jurídico-administrativo e político brasileiro certa forma de gerir e administrar as metrópoles, acelerou processos em marcha na transição da esfera do planejamento tributária da tecnocracia keynesiana – com medidas de bem-estar social que assimilavam de modo *sui generis* e conforme a particularidade brasileira as políticas urbanas dos países centrais –, criada nos anos 1960/70, para uma tecnocracia de *novo tipo* – ancorada em formas flexíveis e liberalizantes do planejamento tendo como *telos* a identidade entre crescimento e desenvolvimento econômico e, com isso, a produtividade urbana – que pode ser transferida para as esferas e empresas da iniciativa privada. À luz da introdução dos *planejamentos urbano e territorial* baseados na *governança metropolitana*, no presente trabalho analisaremos a forma pela qual a implementação desse novo “sistema de planejamento” na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) acelerou, de modo desigual², o

¹ Dois casos são representativos da implementação prévia da *governança metropolitana* que antecederam e serviram de referência para a formulação do EM, a promoção de um planejamento metropolitano vinculado ao crescimento econômico e a valorização da produtividade urbana com enaltecimento do mercado imobiliário por meio da criação das Agências de Desenvolvimento Metropolitano de Belo Horizonte e Recife. Em ambos os casos, houve parceria, financiamento e subsídios, apoio e formação técnica da *Cities Alliance*, do Banco Mundial (BM) e do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) (BM, 2015a e IPEA, 2015).

² Os complexos/campos da reprodução se movem e se interdeterminam desigual e mutuamente o que caracteriza ritmos distintos da realização das práticas humanas na sociedade de classes, mas isso não é um dado novo. Para o caso da desigualdade dos campos da política, do direito e da economia urbana, e a fé cega no direito como resolução dos problemas complexos das contradições

desmonte da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitana S.A. (EMPLASA), extinta em 5 de junho de 2019. Apesar do EM prever a criação de uma instância política de gestão metropolitana, suas resoluções, igualmente, dispensam um setor estratégico e de planejamento autônomo do ponto de vista técnico, vinculado à administração direta e à estrutura permanente do Estado. Empresas de planejamento, a exemplo da EMLASA, que atendiam concepções de mundo amparadas em outro modelo de pesquisa e momento histórico, tornam-se um empecilho para as decisões políticas do projeto inerente à concepção de *governança*, segundo as novas diretrizes estabelecidas pelo EM e orientadas pelo Banco Mundial (BM) e por outras agências internacionais. Para tanto, utilizamos dos documentos oficiais que foram elaborados pela EMLASA durante a pesquisa e formulação do PDUI da RMSP, entrevistas com os técnicos da empresa realizadas neste interim e resoluções tomadas pelo Governo do Estado de São Paulo (GOVESP) e pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (CDRMSP), sendo o último criado para gerir a RMSP. A partir deste caminho foi possível descortinar a desigualdade das determinações políticas sentidas ou apreendidas também pelo corpo profissional e técnico da EMLASA que atuaram e participaram das resoluções do EM em sua aplicação singular pelo GOVESP obedecendo as diretrizes da *governança metropolitana*. Em um emaranhado de múltiplas relações e determinações, esta atuação contemplou posições políticas de natureza subjetiva, mas que objetivamente reproduziram valores, representações, ideologias e ações de ordem política que acabaram por afetar todo o complexo social no qual tais sujeitos estavam inseridos, ou seja, na própria extinção da EMLASA. Isto significa que as ações e posições subjetivas no interior das determinações sociais, ao se realizarem em termos objetivos, têm alcance mais amplos do que aquele que se perspectivou e/ou projetou, quer os sujeitos envolvidos soubessem ou não deste processo.

A escolha da formulação do PDUI como uma das determinações que levou à reestruturação do planejamento urbano e territorial na RMSP e à aceleração do desmonte da EMLASA não foi arbitrária, deu-se pela primazia dessa metrópole na divisão territorial do trabalho com forte caráter concentrador e centralizador de sua “densidade econômica e política”³ e pelo volume de intervenções urbanas reconhecidamente assumidas por técnicos, intelectuais e consultores de universidades públicas e privadas, órgãos de governo e agências nacionais e internacionais. Aliás, na multiplicidade de relações que envolvem a RMSP, há uma mútua transformação do Estado e do

econômicas, ver as notas e críticas de Engels (1979) em seu pequeno livro “Sobre a questão da habitação”.

³ Quanto a análise quantitativa deste processo ver dados sistematizados em: IBGE, 2008, 2016 e 2017, IPEA, 2013a. Para a apreensão crítica da reprodução do espaço da metrópole, com atenção especial a RMSP, ver: Alvarez, 2008 e 2013, Carlos, 2015a e b, Damiani, 2006, 2009 e 2010 e Santos, 2015.

espaço que precisam ser evidenciadas a partir dos elos dinâmicos dos processos econômicos, políticos e ideológicos em curso, pois correspondem, desigualmente, às contradições da totalidade da vida social em suas diversas escalas.

A perspectiva de governança metropolitana como acelerador de processos neoliberais de contrarreforma: “pontos cegos” frente à reestruturação do Estado

/.../ começava a desconfiar que o que se passa no mundo era diferente do que ele havia imaginado (GOETHE, 2009, p. 184).

/.../ o destino, como todos os dramaturgos, não anuncia as peripécias nem o desfecho. Eles chegam a seu tempo, até que o pano cai, apagam-se as luzes, e os espectadores vão dormir (ASSIS, 2011, p. 131).

O EM ao ser aprovado acelerou processos de governança em marcha que foram internalizados na gestão pública e na esfera do planejamento metropolitano. Nas escalas dos governos estadual e municipais em São Paulo, muitas dos instrumentos urbanísticos e jurídico-administrativos vinculados à governança interfederativa e metropolitana antecederam a nova legislação, sendo exemplo de boas práticas de gestão já em curso para o EM⁴.

Na RMSP a gestão metropolitana já estava em vigor desde 16 de junho de 2011, em função da Lei Complementar Estadual nº 1.139, e da criação do CDRMSP. Após a aprovação e estudo prévio do EM pelos representantes do poder executivo do GOVESP, dos técnicos dos 39 municípios da RMSP e da aprovação do presidente do CDRMSP, à época o então prefeito do município de São Paulo, Fernando Haddad (PT – 2013-2016), em 19 de outubro de 2015, foi deliberado o CD nº 1/15 que, reorientou as atribuições da gestão dos serviços da metrópole, criando novas providências aos instrumentos do EM a partir das seguintes diretrizes

Art. 1º - Fica criado o Comitê Executivo do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, subordinado ao Conselho de Desenvolvimento da RMSP, com o objetivo de promover a articulação e coordenação, entre Estado, Municípios Integrantes da região e sociedade civil, dos trabalhos relativos à elaboração do Guia Metodológico que orientará a produção do referido Plano e acompanhamento desse processo até a sua aprovação nos termos estabelecidos pelo § 4º do Art. 10 do Estatuto da Metrópole.

§1º - Neste ato, o Conselho de Desenvolvimento da RMSP outorga ao Comitê Executivo a aprovação do Guia Metodológico, de que trata o **caput** deste artigo.

§ 2º - No Guia Metodológico a que se refere este artigo constará a definição do escopo, dos objetivos, do processo consultivo e da metodologia participativa, nos termos do Estatuto da Metrópole, assim como o cronograma de execução das atividades e previsão de recursos financeiros (CDRMSP, 2015).

⁴ Ver as referências às regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte e Recife nos debates do Projeto de Lei (PL) nº 3.460/04, elaborado por Walter Feldman (PSDB), que antecedeu o EM (BRASIL et. al., 2004), segundo tal documento, no início da década de 2000, essas regiões metropolitanas eram aquelas com maior internalização das práticas de governanças metropolitanas. O mesmo padrão de gestão e de “boas práticas” de governança nas regiões metropolitanas citadas está presente em relatório do BM (2015a) intitulado “Governança metropolitana no Brasil: Subsídios para a construção de uma Agenda e de uma Estratégia”.

O Comitê Executivo da RMSP, sob coordenação do CDRMSP, antes da aprovação do EM, tinha como sua Secretaria Executiva a EMPLASA que, por sua vez, seguia tais funções segundo as deliberações do decreto nº 57.349 de 20 de setembro de 2011⁵. Com a institucionalização do EM, a EMPLASA deixou de ter centralidade técnica e operacional de pesquisa, planejamento e gestão da RMSP, assim no CD nº 1 do CDRMSP definia-se, conforma legislação, que

Art. 3º - O Comitê Executivo constituirá uma Comissão Técnica, composta por membros representantes das 5 sub-regiões da RMSP, do Município de São Paulo e do Estado de São Paulo, para promover o trabalho de elaboração do PDU, acompanhar o seu desenvolvimento, atuando como facilitador da observância ao Estatuto da Metrópole, bem como pautar as reuniões do Comitê Executivo.

Parágrafo Único – Para a execução dos trabalhos previstos no **caput** deste artigo, a Comissão Técnica, ouvido pelo Comitê Executivo, constituirá Grupos de Trabalho nas sub-regiões da RMSP, que atuarão como órgãos auxiliares à Comissão Técnica na mobilização dos atores regionais na apuração das demandas locais referidas aos planos municipais e regionais (CDRMSP, 2015).

A dimensão da governança presente no EM, diferente das práticas de planejamento sob orientações similares e já estabelecidas nas escalas regional e local das formações estatais de São Paulo, mobilizou instrumentos, técnicos e empresas ainda existentes para a transição de um tipo de planejamento para outro. Isto quer dizer que foram utilizados os instrumentos e o corpo técnico disponíveis, seu conhecimento científico acumulado e as interpretações de mundo que conduziam as tomadas de posição entre alternativas neste campo. No mesmo contexto, a *governança metropolitana* no campo da política e do planejamento era internalizada, com “certo ponto cego”, para usar uma expressão de Lefebvre (2001 e 2008), sobre suas consequências. Mas, esse processo, ao final, conduziu a um tipo de *sistema de gestão metropolitana* que excluía e reestruturava as empresas públicas ligadas ao planejamento do ciclo histórico e político anterior⁶. O tipo de

⁵ O decreto estadual nº 57.349m de 20 de setembro de 2011, deliberou sobre a composição do Comitê Executivo da RMSP por: 18 membros e seus suplentes sendo 5 membros das sub-regiões da RMSP, Prefeito Presidente do Conselho Consultivo e Prefeito Presidente do Consórcio Público Intermunicipal Multifinalitário de cada sub-região, o Município de São Paulo por integrar as 5 sub-regiões será representado pelos titulares das Secretarias de Desenvolvimento Urbano, de Transporte, do Verde e Meio Ambiente e de Relações Internacionais Federativas da Prefeitura Municipal de São Paulo; o GOVESP teria como seus componentes o Subsecretário de Assuntos Metropolitanos, os Presidente e Vice-Presidente da EMPLASA e o Secretário Adjunto de Planejamento e Gestão; neste organograma, se o prefeito de um município for presidente do Conselho Consultivo e do Consórcio Público Intermunicipal Multifinalitário, o representante da sub-região será o vice-presidente deste último órgão; além desses membros titulares podem participar das reuniões, desde que convidados, representantes da sociedade civil, entidades da administração direta, indireta ou fundacional do GOVESP e dos municípios integrantes da RMSP.

⁶ A EMPLASA foi criada em 1975, resultou ideológica e politicamente da introdução no Brasil, com circunstâncias particulares, das práticas funcionais do planejamento territorial e dos planos diretores franceses e ingleses. A respeito da formulação do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) presente no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), como constata Souza (2010), vivia-se a “síndrome do planejamento” com definida atribuição do Estado em “dar continuidade e ampliar a preocupação com os processos de gestão da cidade, elaborando planos, implantando sistemas de planejamento, de cadastro, revendo os sistemas tributários” (SOUZA, 2010, p. 120). Todas essas atribuições não teriam no Estado o marco regulador, mas a entidade de planejamento centralizado. Há inúmeras similaridades com o planejamento contemporâneo, como ocorre com a distinção de áreas, a posição a respeito da urbanização como sinônimo de problema, a busca por corrigibilidade dos fenômenos econômicos e espaciais, mas seu foco estava no controle direto do Estado sobre a urbanização, sem compartilhamento da gestão com os capitais privados, embora esses se beneficiassem da produção espaço. A metropolização como fenômeno de qualidades distintas da extensão da urbanização

planejamento aventado pela instituída governança metropolitana ampliou os instrumentos de promoção do capital e a sua fluidez na reprodução do espaço através da elaboração de projetos com parcerias, convênios e concessões do poder público para a iniciativa privada, com garantias de investimentos por parte do Estado e parco controle (social e político) sobre as formas de exploração do trabalho e processos de especulação e segregação socioespacial ligados a construção de infraestrutura e/ou oferta de serviços coletivos em escala metropolitana.

A peculiaridade deste tipo de planejamento dispensa o trabalho intelectual e a produção técnico-científica imediatamente ligados a empresas públicas, podendo ser transferido e ofertado por uma tecnocracia gerenciada pela iniciativa privada. Isso não significa que o Estado deixa de desempenhar determinadas funções no campo do planejamento e na divisão do trabalho de cunho econômico e extraeconômico, mas configura a busca em desobstruir canais de expansão do capital para novos ramos e formas de atuação econômica por meio da criação de empresas de consultoria cujo produto/mercadoria planejamento fosse flexível, adaptável às divisões definidas politicamente e, nos jargões dominantes, apresentasse a noção de eficácia do mercado no modelo e projeto a ser desenvolvido. Do ponto de vista jurídico, segundo o EM (BRASIL, 2015a) são previstos para a gestão de todas as RMs no país e aplicação direta de suas normas e regulamentações a possibilidade de criação de órgãos reguladores do “desenvolvimento urbano integrado” como comitês ou agências de caráter e metropolitano e regional para a aplicação de FPICs cuja efetividade poderia ser gerida e subsidiada pelo Estado e executada por empresas privadas.

No horizonte legal do EM, tanto a formulação dos PDUIs como a execução do FPICs, dispensam uma estrutura permanente do planejamento, como ocorre com a EMPLASA no caso do GOVESP⁷. Em seu lugar, conforme art. 9º do EM, são previstos convênios de cooperação, contratos de gestão e participação público privadas (PPPs) interfederativas para a atribuição conjunta e “voluntária” do planejamento. Assim, as FPICs e os PDUIs estão inseridos como parte dos instrumentos jurídico-urbanísticos que podem ser mobilizados pelas diferentes instâncias e escalas do poder público para aplicação da governança, tendo definido comitê, agência e/ou conselho, com participação das instâncias políticas dos governos estadual e municipais e colaboração da sociedade civil organizadas e arrematada por lei.

em termos quantitativos, também alterou as escalas da reprodução econômica (LENCIONI, set/out 2020) levando a maior inserção dessas áreas no mercado mundializado com impacto na própria estrutura do planejamento e o sentido de sua atuação.

⁷ No EM, a formulação do PDUI e a execução das FPICs são definidos nos art. 7º e 8º, já o art. 9º define as alianças, consórcios e formas de variadas de cooperação geridas pelo Estado, o voluntarismos da sociedade civil e potenciais ganhos financeiros da iniciativa privada por meio operações urbanas consorciadas, formas de compensação ambiental e parcerias público privadas (PPPs) interfederativas (BRASIL, 2015).

As consequências imediatas da aplicação do EM na RMSP, especialmente a formulação do PDUI, revela o percurso ideológico, político e prático da governança em direção à reestruturação de esferas específicas do Estado. Sua implantação requereu a participação da EMPLASA, pela relevância de sua produção e qualidade de seu corpo técnico na aplicação do planejamento de novo tipo o que acabou por levar ao desmonte desta autarquia como parte da reestruturação em marcha. Soma-se a isso o fato de já se encontrar em andamento no estado de São Paulo, com aprovação do governo federal anterior a aplicação do EM, a criação de Agências de Desenvolvimento Metropolitano (AGEM) em substituição das esferas do planejamento formuladas e diferentes momentos históricos. A perspectiva da governança apresentada por agência internacionais, acelerou a substituição de toda a estrutura de planejamento territorial, urbano e regional pública para introdução de empresas consultoria privada em seu lugar reeditando, quando necessário, o tipo de planejamento a ser implantado conforme as orientações políticas de ocasião.

Este processo não se encontrava em marcha somente em São Paulo. Além das dos exemplos das RMs do estado de São Paulo, exceto a RMSP, citamos também as experiências das Agências de Desenvolvimento Metropolitano para promover o planejamento da Região Metropolitana (RM) de Belo Horizonte (BM, 2015a) e da Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco (CONDEPE) e ao Fundo do Interior de Desenvolvimento dos Municípios (FIDEM) responsáveis pela criação do Sistema Gestor Metropolitano e do Plano intitulado MetrÓpole Estratégia para a RM de Recife, ambas com parceria com a *Cities Alliance*, o BM e o IPEA (BM, 2015a e IPEA, 2015).

Em nota sobre a institucionalização da RM de Sorocaba, cujo PDUI também foi elaborado pela EMPLASA, durante a plenária na Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP), destaca-se o papel do GOVESP na criação de Agências de Desenvolvimento que

são uma solução para gerir os problemas e interesses comuns das regiões metropolitanas. Esses órgãos técnicos assumem funções de planejamento, assessoramento e regulação urbana e procuram viabilizar instrumentos de desenvolvimento integrado e dar apoio à execução de funções públicas. Trata-se de órgãos intersetoriais, vinculados aos governos estaduais, que articulam diversos municípios e respondem a diretrizes dos governos estaduais e federal. Alguns Estados, como São Paulo, fomentaram a criação de agências para gerir suas respectivas regiões metropolitanas, como são os casos da Baixada Santista, Campinas, ABC Paulista, Vale do Paraíba e Litoral Norte e, agora, o de Sorocaba (<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=365879>, acessado em 10/11/2015)⁸.

A criação de Agências de Desenvolvimento Metropolitano (AGEMs) com perspectiva de

⁸ A institucionalização da RM de Sorocaba resultou do PL Complementar 29/2015 e foi proposta pelo executivo do GOVESP do então governador, à época, Geraldo Alckmin (PSDB – 2001-2006 e 2011-2018). O pronunciamento e nota no site da ALESP por parte do executivo demonstram, por um lado, um processo de longa data já em andamento de redefinições e reestruturações no planejamento territorial e urbano e, por outro, o afinamento político e ideológico com as perspectivas presentes no EM cuja aprovação instituiu e acelerou tais medidas.

estruturação de uma instância política intermediária de gestão foi o nexos estabelecido para aplicação particular dos PDUIs em termos institucionais, junto com essas agências outras instituições foram criadas e rearranjadas com o propósito de reorganização da esfera do planejamento e gestão das metrópoles.

Esse percurso foi ainda acelerado com a transição dos governos estaduais de Geraldo Alckmin (PSDB – 2014-2018) e João Dória (PSDB) cujo mandato se iniciou em 2018. Embora façam parte do mesmo partido político e em comum atuaram de modo militante na reestruturação neoliberal nas escalas estadual e nacional em defesa das classes dominantes, João Dória apresenta uma estratégia pró-mercado mais agressiva, com discurso de enxugar a “máquina estatal” proveniente de uma geração política mais recente. Neste contexto a presença de João Dória à frente do executivo do GOVESP e uma assembleia legislativa composta de representantes políticos pró-mercado, anteciparam o desmonte de toda estrutura de pesquisa, desenvolvimento e, no limiar, de planejamento nos marcos dos ciclos políticos e econômicos anteriores⁹.

A tragédia foi acentuada, pois junto ao consenso e a recepção positiva a respeito da governança e da reestruturação que com ela segue, sobretudo nas esferas federais da administração pública, a transição de um tipo de planejamento para outro foi dirigida por um partido da esquerda institucionalizada com discurso de oposição ao neoliberalismo¹⁰. O que se verifica deste processo? A dimensão da internalização prática governança em diferentes escalas de atuação do Estado e a desigualdade de seu desenvolvimento em reestruturá-lo, o que corresponde a mudanças nas empresas públicas, nas instituições a elas vinculadas, nas formas de funcionamento e no corpo técnico-administrativo associado diretamente as funções operativas em termos de aplicação dos serviços públicos. Não há uma unilateralidade causal da aplicação do EM e o fechamento da

⁹ Não faremos uma análise político-eleitoral pormenorizada das eleições de 2018, mas cabem algumas observações. Basta olhar a composição das câmaras dos deputados federal e estadual para verificar o resultado da atuação política e ideológica dos campos mais conservadores e reacionários dessa eleição. A “falsificação da ira popular”, para usar um termo cunhado por Oliveira (1992), correspondeu no último ciclo de lutas de classe à canalização da insatisfação popular com os efeitos da crise econômica e política no Brasil contemporâneo, contribuindo com a eleição da extrema direita, o que não é uma novidade no pleito eleitoral brasileiro. Assim, há uma composição ampliada dos segmentos políticos ligados às denominadas direita e centro-direita nas câmaras de deputados e no senado (ver: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/07/politica/1538947790_768660.html, acessado em 02/02/2019). No caso do GOVESP, embora João Dória tenha vencido com aperto de Márcio França (Partido Socialista Brasileiro – PSB) nas eleições estaduais, a composição ALESP tendeu favoravelmente para projetos de desmonte das conquistas de direitos sociais e do trabalho, da pesquisa e da ciência do que foi apresentado pelo executivo (ver: <https://arte.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2018/legislativo-eleito/#/deputado/sp>, acessado em 03/12/2019).

¹⁰ Desde o projeto de PL 3.460/04, uma série de textos foram publicados por instituições direta ou indiretamente ligadas à esfera federal durante às gestões petistas com contribuição de professores universitários, técnicos de governo e de agências internacionais e intelectuais de partidos políticos da esquerda institucionalizada. Entre os textos que receberam positiva, apologética e passivamente a *governança metropolitana* tal como elaborada por agências internacionais e baseada na produtividade urbana, antes e durante a formulação do EM, podemos destacar: BM, 2006 e 2015a, Garson et al., 2010, IPEA, 2013a, b e c e 2014a e b e 2015, Klink, 2009, 2010a, b e c e 2013, Magalhães, 2010, Ribeiro, 2004a, b e c e 2010, Rolnik e Somekh, 2004 e Maricato, 2011.

EMPLASA, mas a projeção da reestruturação do Estado presente na governança como ideologia e política que intensificou a processo de extinção da empresa e, com ela, do tipo de planejamento e atividade operacional/intelectual que a mesma representava em termos de função de intervenção nas metrópoles no estado de São Paulo. No caso do PDUI da RMSP, durante o período de sua formulação, entre 2015 e 2019, o corpo técnico da EEMPLASA atuou para promover o estudo, a aplicação de todos os instrumentos do EM e, concomitantemente, coordenou a transição e/ou reorganização política da gestão das metrópoles em escala regional segundo as orientações e estruturas administrativas presentes na nova legislação o culminando no seu “desfecho trágico”. Em entrevista com os técnicos da EEMPLASA responsáveis pela elaboração do “Caderno de Propostas” do PDUI, em 24 de novembro de 2018¹¹, ao serem questionados das potenciais reestruturações da gestão responderam em inúmeras direções, contrariando qualquer alteração no papel do planejamento que vigorava desde a implantação da EEMPLASA, tentando localizá-la no interior do EM, enquanto vantagem institucional, revelando desconhecimento da reestruturação em marcha. Vejamos como os técnicos se pronunciaram, ou seja, como a ideologia intrínseca ao EM ganhou materialidade ao se exteriorizar nos *atos, operações e relações singulares* na esfera do planejamento. A então analista de desenvolvimento urbano e regional da EEMPLASA e responsável pela elaboração e operacionalidade do PDUI, *Alpha*, dá-nos os elementos da transição em voga, quando enaltece que o EM e a governança promoveram uma ruptura institucional, mas não o efeito de uma reestruturação. Sobre o PDUI e seus resultados imediatos, diz a arquiteto(a) e urbanista:

Quando a gente pensa nesses três anos e como chegou no caderno de propostas, foi um processo muito difícil, até /.../ internamente, a agente teve muitas rupturas. Acho que essa é a palavra, muitas rupturas. Porque toda instituição tem uma direção e /.../ ela determina alguns caminhos, não do conteúdo do trabalho, mas de como ele está sendo feito. E no início, esse trabalho começou e não foi uma decisão da equipe técnica, começou simplesmente abrindo a plataformas de propostas. O de São Paulo, começou dessa maneira. Acho que faltou de fato um pouco esse trabalho anterior de fazer o debate, ampliar o debate para construir as propostas para a sociedade ter mais elementos para construir as suas propostas. Os outros PDUIs que estão sendo feitos [no Estado de São Paulo], que é Piracicaba, Jundiaí, Sorocaba, Campinas /.../ A EEMPLASA faz um papel de agência, mas não é uma agência mesmo. Não tem, acho que, o poder de articulação que muitas vezes uma agência tem. Agora os outros que a EEMPLASA está fazendo é um pouco diferente mesmo, tem a piscina de diagnóstico que é uma coisa interessante, a gente não teve, a gente abriu a plataforma /.../ A gente ia ter com a sociedade civil e não teve, agora estou lembrando disso. A gente teve subregionais com técnicos de prefeituras. Eles [Rio de Janeiro] fecharam [as suas secretarias metropolitanas], não é? O que sinto que eles gostariam dessa articulação, e é muito emblemática na RMSP, é a questão da legislação de proteção aos mananciais. Ela nasceu, na década de 1970 dentro da EEMPLASA, que era o órgão de planejamento metropolitano, então se criou essa imensa área de proteção de

¹¹ A entrevista foi realizada no momento de elaboração do PDUI e com o propósito de identificar a recepção da governança presente no EM. Foram entrevistados os analistas de desenvolvimento urbano e regional da EEMPLASA. Para segurança do(a)s técnico(a)s e preservação de sua identidade, os nomes são tratados como Alpha, Beta e Delta.

mananciais, metade do território de São Paulo, e isso foi centralizado, então a fiscalização era da EMPLASA e depois passou para a CETESB (Companhia Ambiental do Estado de São Paulo). Aí começou a discussão dos municípios, [eles diziam:] “ah lei é muito autoritária, ah lei foge da realidade”. Aí, veio a Constituição de 1988 e municipalizou tudo, a atribuição de legislar sobre o uso e ocupação do solo é do município, ficou essa dicotomia. Aí em 1997, teve a nova lei de mananciais e aí [eles diziam:] “ah não, não dá para ter essa visão tão regional”. Então, vão ter as sub-bacias, as APRNs (Áreas de Proteção de Recursos Naturais) e os municípios vão estar mais próximos dos comitês, tudo bem! Hoje o que a gente escuta dos fóruns das próprias prefeituras, “falta um olhar mais regional, metropolitano”. Entende? Então eu acho assim, tem um espaço para essa articulação mesmo, mais [baseado] na ideia de comissão mesmo que é conseguir colocar em volta de uma mesa a SABESP, as prefeituras, a prefeitura que é sua vizinha, acho que isso todos querem, todos sentem falta desse espaço de articulação mesmo. Por quê? Porque fica sempre assim, “ah então é regional ou então é municipal”, e ficam sempre os mesmos [grifos nossos] (*ALPHA*, 24 de novembro de 2018).

A posição da técnica do planejamento é extremamente relevante para verificar a objetividade do processo em marcha. Em primeiro lugar, a política e o direito entrelaçados pela tomada de posição sobre a produção do PDUI ocorre de forma independente da decisão da equipe técnica da EMPLASA, i.e., o GOVESP iniciou a consulta com a “sociedade civil” com a abertura da plataforma digital dando ao corpo técnico-administrativo da EMPLASA a atividade/tarefa de planejamento associada a uma ordem já estabelecida. Em segundo lugar, há certa similaridade da trajetória de gestão da RMRJ e das RMs sob tutela do GOVESP em substituir empresas de planejamento da administração estadual por agências, conselhos e comitês, conforme previsto pelo próprio EM. Substituição que, no caso do estado de São Paulo, decorre também da descentralização da gestão pública proposta desde a Constituição de 1988 e da fragmentação da oferta dos serviços por empresas setorializadas cuja estratégia dominante, em detrimento das lutas dos trabalhadores e de movimentos sociais para universalização dos serviços públicos e autonomia municipal, tem sido a de transferir o patrimônio público, tornando-se comum a presença ativa de representantes da iniciativa privada no interior da esfera pública e nas tomadas de decisões por meio de atividades mistas, da privatização e da regulamentação do mercado de capitais que ofertam serviços tidos como coletivos e essenciais mediante tarifação ou subsídios estatais, no lugar da gratuidade e universalização dos últimos. Embora os técnicos entrevistados demonstraram perceber as transformações no interior do Estado, ao negarem a reestruturação em marcha, afirmam o seu contrário, acreditando ainda na continuidade dos trabalhos da EMPLASA ou, em suas palavras, na função desta empresa em, por meio do planejamento metropolitano de tipo moderno, “criar essa governança que vai driblar /.../ [a] fragmentação que tem do Estado” (*ALPHA*, 24 de novembro de 2018). Ao complementar essa posição o(a) também técnico(a) da EMPLASA, *Delta*, explicita que

Por outro lado, também, a gente está pensando num quebra-cabeça com as mesmas peças, acho que não há assim uma ideia de novo formato de instituições /.../ Mesmo porque, os

agentes já existentes respondem bem, por exemplo, os quadros técnicos, gente que tem capacidade dentro do poder público de responder um estímulo metropolitano, talvez um foco, isso. Mas não acho que o PDUI leve em conta uma reestruturação do Estado, acho que não (*DELTA*, 24 de novembro de 2018).

Uma vez que, na visão geral dos técnicos, como constata *Beta*, o(a) único(a) economista entrevistado(a) e que atuou no PDUI, “é mais uma articulação entre os agentes existentes” (*BETA*, 24 de novembro de 2018). Articulação subordinada as câmaras temáticas criadas pelo EM e cuja aplicabilidade está presente no PDUI. Porém, os técnicos acreditavam que tal articulação preservaria a EMPLASA no conjunto das instituições, agentes ou “atores” da gestão metropolitana. Essa perspectiva está associada a noção estagnada e linear cumulativa do funcionamento do Estado que, como entidade extrínseca às contradições, seria um agente externo e neutro com instituições imutáveis, confirmando o fetiche da noção de “ator político ou social” no campo do planejamento. Para melhor expressar tal posição, novamente com a palavra, *Delta*:

desde as câmaras temáticas que foram criadas dentro do PDUI de São Paulo, /.../ tentam dar conta de temas que são muito metropolitanos. Talvez, seja esse o certo diferencial delas, foram temas em que as instituições participantes chegaram comumente a uma decisão, chegaram [e disseram] olha: “realmente, isso seria legal se tivesse um olhar metropolitano”. Assim, a questão da regionalidade, enfrentamento de precariedade, gestão e sistemas de áreas verdes e áreas protegidas, aí são quatro... e gestão ambiental de riscos ambientais e urbanos, são temas que talvez os participantes deveriam olhar e dizer: ‘não, isso seria muito legal que tivesse um olhar metropolitano’. Então, talvez acho que dentro da visão de que existem temas que as instituições reconhecem [e dizem] “olha, aqui é melhor a gente cuidar, porque a gente já faz isso melhor e de fato a gente tem uma experiência acumulada e sabe lidar, agora não, nisso nesse ponto seria legal você, enquanto secretaria executiva EMPLASA, organizar discussões que podem encarar esses temas, encará-los sobre o ponto de vista metropolitano e regional”. Talvez essas quatro estratégias sejam um pouco o resultado desses temas que de fato merecem um tratamento regional [grifos nossos] (*DELTA*, 24 de novembro de 2018).

A crença na força institucional da EMPLASA frente a reestruturação não é fortuita, corresponderia à necessidade de gestão do território ofertada pelo acúmulo de pesquisas da instituição e pela realidade metropolitana como espaço já desordenado em si, destituído da sociedade que lhe deu origem. Porém, é a resposta limitada à imediaticidade da posição na divisão social do trabalho da qual os técnicos atuam, criando essa dimensão de demanda obrigatória e rigidez da institucionalidade em questão. A mesma posição é apresentada por *Alpha* quando afirma que, nos marcos do EM, empresas de planejamento, como a EMPLASA, faziam-se necessária para integrar as atividades setorializadas nos amplos e complexos tecidos metropolitanos

além de envolverem Funções [Públicas de] Interesse Comum, /.../ [apresentam também resoluções] transversais. Saneamento, recursos hídricos, habitação, então só o setorial, mesmo ele tendo uma visão metropolitana como o da SABESP, ele não dá conta de resolver, porque envolve os municípios /.../. A SABESP, em [relação] aos técnicos, eu acho assim /.../ o relacionamento com os técnicos da SABESP é muito bom, a gente já fez várias discussões e eles imploram que alguém controle a expansão urbana de um município, por exemplo. E

o município finca o pé, [eles dizem] “porque isso é atribuição minha”. Essas câmaras temáticas, elas trazem um pouco esse debate, então os sistemas de áreas verdes garantem algumas áreas de preservação /.../ é muito um sistema de concessão também, “ora a gente preserva aqui”. Um outro dado que é também interessante, para superar essas resistências dos municípios, é começar a pensar em instrumentos econômicos de compensação [e] pagamento de riscos ambientais, compensação financeira dos municípios que são produtores de água que têm áreas extensas com restrições ao uso e ocupação do solo (ALPHA, 24 de novembro de 2018).

Irônica, trágica e objetivamente, ocorreu o contrário do previsto pelos técnicos da EMPLASA com a elaboração do PDUI. Vale lembrar que a governança metropolitana e interfederativa presente nos “marcos legais” do EM ganhou relevância por propor a responsabilidade fiscal levada às últimas consequências o que levou igualmente ao rearranjo e ao desmonte de instituições e órgãos públicos vinculados ao planejamento, como a EMPLASA.

Mesmo sobre tais pressupostos político-institucionais, conforme indicado na apresentação do PDUI, a formulação das estratégias de intervenção metropolitana presentes na “nova legislação”, os arranjos institucionais necessários para a sua efetivação prática e no limiar da estrutura preexistente do Estado, todo o estudo foi elaborado com a presença e atuação

dos membros do grupo de trabalho, que é composto por técnicos da EMPLASA, representantes das prefeituras e da sociedade civil. Concluídas as etapas do trabalho, os resultados foram pactuados pelos representantes de cada uma das sub-regiões envolvidas mais o município de São Paulo. O processo foi, portanto, construído democraticamente com a participação e anuência de representantes dos 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo, que contribuíram com conhecimento técnico e político para o resultado final (EMPLASA et al., abril de 2019, p. 14).

Porém, com a aprovação do PDUI e a já definida função das demais empresas metropolitanas setorializadas pelo GOVESP, ao longo de 2019, ocorreu o desmonte da EMPLASA, uma vez que a sua função foi politicamente fragmentada em câmaras temáticas e em empresas de consultoria contratadas pelo Estado que, respectivamente, tratarão dos serviços públicos metropolitanos e renovarão os PDUIs conforme os arranjos políticos definidos no CDRMSP. Em meados do mesmo ano, os responsáveis pela Secretaria de Governo do Estado de São Paulo que conduziram o andamento da formulação dos PDUIs, em resposta aos questionamentos dos jornalistas de “O Estado de São Paulo” sobre a redefinição do planejamento metropolitano, já anunciavam

não ver atualmente participação da EMPLASA em nenhum dos grandes projetos de planejamento urbano da região metropolitana – cita, por exemplo, o Plano Integrado de Transportes Urbanos (PITU), organizado pela Secretaria de Transportes Metropolitanos, e trabalhos de habitação popular e gestão de águas, mas não menciona os PDUIs /.../ [Porém, nos marcos da legislação vigente,] a orientação é manter apenas os servidores estritamente necessários para o processo de liquidação. Serão mantidas atividades que possuem função pública relevante, e executadas pela administração direta e autárquica quando não possam ser realizadas pela iniciativa privada (FERRAZ, 01/07/2019, p. A10).

As atribuições da gestão da RMSP, conforme já ocorre com as demais RMs sob tutela do GOVESP, ficam destinada às AGEMs. As últimas, desde 2019, respondem ao controle direto da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do GOVESP, deixando ao executivo a articulação necessária para as definições e tomadas de posição políticas, sobretudo na esfera do planejamento metropolitano; tal como elaborado na articulação interfederativa do EM.¹²

No caso da EMLASA e de suas atribuições, como constata o jornalista a partir da resposta da Secretaria de Governo e as previsões do EM, a empresa era até responsável pela

elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs) das regiões metropolitanas e aglomerados urbanos /.../. Até agora, apenas dois, dos nove programas, estão prontos e aguardando aprovação dos deputados – cabe ao governo enviá-los à Alesp via projeto de lei. Com a empresa desativada, o trabalho deve ser repassado a consultorias privadas [grifos nossos]” (FERRAZ, 01/07/2019, p. A10).

O repasse dos PDUIs para consultorias privadas é um dos mecanismos previstos nos marcos da governança metropolitana e interfederativa, mais precisamente no art. 9º do EM. Também consta no EM a responsabilidade fiscal de gestão das empresas públicas o que autoriza ao GOVESP reestruturar de acordo com as diretrizes do mercado, as empresas públicas tidas como onerosas.

Como parte de uma estratégia política, em marcha,

Com a posse de Doria, as atribuições da EMLASA e toda a estrutura de governança metropolitana foram transferidas para a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano, mas a empresa ficou sob o guarda-chuva da Secretaria de Governo, comandada pelo vice-governador Rodrigo Garcia (DEM). Em nota, a pasta afirma que a extinção não significará o fim das suas atividades, que serão incorporadas à Fundação Seade e ao Instituto Geográfico Cartográfico. Apesar de nenhum dos órgãos ter a mesma *expertise* (ibid., p. A10).

Neste contexto, a EMLASA foi extinta junto à outras empresas públicas pela lei estadual nº 17.056

¹² Conforme consta na página eletrônica da SDR, a instituição “possui papel estratégico para as ações do Governo do Estado /.../ [e] busca facilitar a relação dos municípios com o Estado. Para tanto, a Secretaria possui atuação intersetorial, organizando o fluxo de demandas dos 645 municípios, desde obras de infraestrutura urbana até demandas nas diversas áreas abrangidas pelos projetos e ações do Governo do Estado como um todo /.../ [Como previsto nos marcos do EM, busca-se] ouvir as necessidades, integrar e articular parcerias e convênios com os municípios, além de fiscalizar e cobrar resultados, auxiliando o Estado a melhorar os indicadores socioeconômicos, e por consequência, trazer maior qualidade de vida e eficiência nos serviços públicos prestados aos cidadãos /.../ A Secretaria tem a premissa de modernizar as relações com os municípios, com foco no pacto federativo e na resolução das demandas da população, em busca de agilidade no atendimento de pleitos e preservando a boa relação entre os municípios e o Estado. Sua atuação segue requisitos técnicos e planos de trabalho definidos, agindo com responsabilidade orçamentária e transparência /.../ [A SDR] tem sua estrutura básica composta pelo Conselho Estadual das Cidades (ConCidades/SP); por sete Conselhos de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas de São Paulo, Baixada Santista, Campinas, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Sorocaba e Ribeirão Preto, e pelos Conselhos de Desenvolvimento das Aglomerações Urbanas de Jundiaí e de Piracicaba. Conta ainda com três Subsecretarias: de Relacionamento com Municípios, de Convênios com Municípios e Entidades não Governamentais e de Assuntos Metropolitanos /.../ [e, para tanto] possui as seguintes entidades e fundos vinculados: Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM), Agência Metropolitana de Campinas (AGEMCAMP), Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (AGEMVALE), Agência Metropolitana de Sorocaba (AGEMSOROCABA), Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento (FUMEFI), Fundos de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo, da Baixada Santista (FUNDO), Fundo de Desenvolvimento Regional, Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Campinas (FUNDOCAMP) – vinculado AGEMCAMP, Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (FUNDOVALE) – vinculado AGEMVALE e Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba (FUNDO DA RM SOROCABA) – vinculado à AGEMSOROCABA” (<https://www.sdr.sp.gov.br/institucional/>, acessado: 12/12/2019).

de 05 de junho de 2019¹³, com a justificativa de poupar aos cofres do tesouro estadual cerca de 40 milhões por ano¹⁴. Entretanto, desconsiderou-se os gastos com a iniciativa privada nos contratos para a produção de planos, materiais cartográficos, estudos estratégicos, entre outros custos do planejamento, presentes e definidos pelo EM, isso sem considerar estudos essenciais para técnicos das prefeituras municipais e para pesquisas de natureza científica.

Segundo associação dos funcionários da EMPLASA, em resposta a extinção da empresa, ao longo dos últimos sete anos, a produção cartográfica cedida sem custos para o Estado foi avaliada no mercado pelo preço de R\$ 645 milhões, excedendo a “economia ao tesouro” dos R\$ 40 milhões anuais. Os associados ainda citaram que “durante a votação do projeto [de extinção da Emplasa] na Assembleia Legislativa, nem sequer se tratou sobre uma eventual transição do acervo material, imaterial e técnico do órgão. /.../ Além da biblioteca e do acervo cartográfico, a Emplasa possui uma filmoteca” (FERRAZ, 01/07/2019, p. A10). Isso revela o desprezo e a pauperização de trabalho acumulado em um amplo acervo que relata e analisa a história da formação da RMSP, bem como a potencial penetração de empresas de consultoria na utilização gratuita deste material diversificado para fazer cumprir as determinações previamente definidas da governança metropolitana.

A extinção da empresa ainda levou a demissão de 135 funcionários, o rearranjo de materiais que resultam de 45 anos de pesquisa e acervo de cerca de 180 mil produtos como mapas, fotografias aéreas, filmes e estudos específicos sobre a urbanização da São Paulo e de outras RMs comprometendo a fonte de dados a pesquisadores de 25 países. Antes da total liquidação da empresa uma ampla plataforma disponibilizava esse material e contabilizava mais de 12 mil acessos de usuários desses produtos. Com a reestruturação política e institucional em marcha e a necessidade de um novo acervo e conjunto de estudos sobre as RMs em São Paulo, conforme indicado pelo EM e presente na formulação do PDUI, a tendência neste caso e nas demais RMs do país é que o material de pesquisa metropolitano seja destinado e produzido exclusivamente por um corpo técnico-intelectual alienado das instâncias estatais, i.e., um corpo vinculado a empresas de

¹³ A lei indicada extinguiu também a Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo (CODASP) e a Companhia Paulista de Obras e Serviços (CPOS), bem como transferiu as atribuições da Imprensa Oficial do Estado de São Paulo (IMESP) para a Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (PRODESP). Para acesso a lei na íntegra ver: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2019/lei-17056-05.06.2019.html>, acessado em 12/12/2019).

¹⁴ Consta na página eletrônica da EMPLASA: “De acordo com a Lei nº 17.056/2019, que autorizou a extinção da EMPLASA, bem como a Assembleia Geral de Acionistas, ocorrida em 21/08/2019, que deliberou pela sua Liquidação, informamos que a empresa está paralisando todas as suas atividades sociais, suspendendo assim, a partir da 00:00 hora do dia 05/10/2019 a prestação de serviços, bem como o atendimento ao público. Nos termos da resolução SG-62 de 08/10/2019, o atendimento ao público realizado pela Gerência de Cartografia da EMPLASA, na Rua Boa Vista nº 150/162, 2º andar, Município de São Paulo, passará a ser realizado pelo IGC, no mesmo local de segunda a sexta-feira, das 9h às 17h, exceto feriados e pontos facultativos” (<https://emplasa.sp.gov.br/>, acessado em 12/12/2019).

consultoria privada e subsumido aos interesses políticos das instâncias do poder executivo estadual e municipais que conformam as agências, conselhos e as câmaras temáticas responsáveis pela aplicação e revisão periódica do planejamento. Em outras palavras, a extinção da EMLASA, como desfecho da epopeia deste tipo de planejamento moderno e tecnocrático keynesiano aplicado na periferia do capitalismo, é um dos episódios políticos da aplicação da *governança metropolitana* e *interfederativa* e que envolve diretamente a gestão sobre a reprodução do espaço das metrópoles. Logo, devemos indagar a partir das premissas apresentadas até aqui: o que esse processo revela sobre o papel do Estado e do planejamento contemporâneos? Em termos gerais, muitas frentes de reestruturação escalar do Estado e do espaço subsumidas ideológica, política e economicamente às dinâmicas do imperialismo contemporâneo e do neoliberalismo, com a internalização de ideias produzidas em agências internacionais nas práticas de gestão estatal, bem como pelas características particulares marcantes de seletividade de investimentos, segmentação da produção de infraestrutura e oferta de serviços públicos à sua privatização com arranjos híbridos de controle sobre o trabalho e o patrimônio estatal. Estão postas as formas de institucionalização da austeridade e da responsabilidade fiscal e orçamentária, as contraditórias lutas no interior dessas instituições frente a tal processo e a potencial ampliação das fronteiras da iniciativa privada sobre o trabalho intelectual ligado ao planejamento que, simultaneamente, explora, subordina e conduz a concepção de mundo desses técnicos e profissionais conforme premissas políticas da ocasião. No contexto da subordinação do trabalho intelectual às ideologias dominantes a respeito da produção do espaço, este processo acompanha o planejamento urbano dada a sua posição no interior e na instrumentalização política da divisão do social e técnica do trabalho. Conforme percebeu e expôs Carlos (2008), tal subordinação levou à ampliação de um fenômeno ideológico de análise da produção do espaço por certa unilateralidade de processos ou, para usar uma de suas expressões amparadas em Lefebvre (2001, 2008 e 2009), pela “transparência” do espaço que o reduz a seletividade ou recortes de intervenções localizadas com o propósito – a partir da utopia e a “fé cega” – de que o planejamento à serviço do mercado e da acumulação capitalista promoveria o desenvolvimento sem consequências e contradições tanto no campo da economia como nos demais complexos da reprodução social.

A EMLASA entre dois momentos históricos: oposição entre tecnocracias periférico-keynesiana e neoliberal

/.../ Os urbanistas parecem ignorar ou desconhecer que eles próprios figuram nas relações de produção, que cumprem ordens. Executam quando acreditam controlar o espaço

(LEFEBVRE, 2008, p. 139).

A tomada de posição dos técnicos da EMPLASA em defender essa instância de comando frente às resoluções do EM se justificava, parcialmente, pela produção acadêmica e institucional que reforçou a ênfase do potencial ressurgimento de um planejamento metropolitano forte, estruturado nas instâncias de comando e gestão do Estado, e autônomo do ponto de vista técnico, tal como ocorreu nos anos 1970¹⁵. Porém, o que se viu na aplicação do EM na RMSP foi a realização da ideologia da governança metropolitana já distanciada da gênese histórica e político-ideológica da EMPLASA, o que ampliou, por um lado, o caráter fantasmagórico de forças extrínseca à EMPLASA de tomadas de decisões políticas e, por outro, os “fetiches” sobre a pluralidade da aplicação da governança que manteria instituições *sui generis* de um aparato estatal vinculado ao bem-estar social e ao desenvolvimento econômico restritivo às demandas e forças do mercado. Isso exige uma verificação do caráter operacional do EM através do PDUI, a efetividade desta legislação como síntese de múltiplas determinações sociais em marcha e do caráter específico do planejamento hodierno.

O período de “gestação do EM”, apresentou indícios da mudança nos campos da política e do planejamento em andamento no país que, desde os anos 1980, vem apresentando contrarreformas nas diferentes instâncias do poder público e em sua administração direta e indireta com foco na responsabilidade fiscal e na transparência exigidas pelos ajustes neoliberais. Isso ocorreu em meio a aplicação de prognósticos de agências internacionais pautados na austeridade e no crescimento econômico em resposta às crises das últimas décadas do século XX, cujo impacto ampliou a pauperização dos serviços públicos, comprometeu a sua universalização em virtude dos potenciais ganhos com tarifação, e estratégias agressivas de gestão pública, híbrida ou diretamente privada e favoreceu a interiorização de medidas políticas sobre a gestão e o planejamento urbano, territorial e regional em nome da eficácia e da eficiência do Estado. Contexto que suscitou debates no entorno do planejamento e ressuscitou os “fantasmas” (da incompletude) da gestão das metrópoles em termos jurídicos e políticos-administrativos em escala nacional.

Os técnicos e intelectuais a serviço de inúmeras instituições (públicas, privadas, nacionais e internacionais) enaltecem, nas últimas quatro décadas, a legislação preexistente como fator de linearidade cumulativa que levaria à governança ou, no mesmo tom de passividade ideológica, naturalizaram-na como concepção ao torná-la fator explicativo ahistórico das políticas

¹⁵ A respeito da comparação que converge o tipo de planejamento proposto pela *governança interfederativa* e metropolitana e as políticas tomadas pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e as metas do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) durante o período de “gestação” e, posteriormente, aprovação do EM, ver: BM, 2006a e b e 2015a e b, Garson et al., 2010, IPEA, 2013a, b e c e 2014a e b e 2015, Klink, 2009, 2010a, b e c e 2013, Magalhães, 2010, Ribeiro, 2004a, b e c e 2010.

metropolitanas em escala nacional. A *governança metropolitana* instituída no EM aparece nesse conjunto de formulações fora de contexto, justamente por romper com os laços de sua gênese, forçosamente aplicada como universal, modelo e/ou tipo ideal.

Existe uma contradição interna a essa dinâmica, pois do mesmo modo que elementos comuns são preservados no campo do planejamento como o zoneamento em diferentes escalas, a disposição de atividades e os mecanismos de controle (correção) da urbanização, os princípios orientadores de utilização desses instrumentos alteram de acordo com os contextos e graus de disputas sociais concretas e ideológicas (de concepções de mundo).

Ressaltemos as diferenças a partir do chão histórico-geográfico de concretude das medidas políticas e disputas postas em marcha pela realidade brasileira em momentos distintos.

A EMPLASA foi criada nos anos 1970, no contexto da ditadura militar. Conforme identifica Souza (2010), à época, todo o debate de planejamento metropolitano estava circunscrito as definições do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) presente no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e, na esfera dos atos singulares, ideológicos e políticos, nas tramas de lutas sociais no interior e fora do Estado, com uma abordagem e linguajar técnico proveniente de estudos acadêmicos com foco no planejamento urbano e territorial dos países centrais, mas que expressavam “disputas de visão de mundo [que] se travaram” (SOUZA, 2010, p. 117) entre o corpo técnico e os quadros político-militares presentes no governo federal. Na síntese do plano encontrava-se o seu objetivo e a visão de mundo dominantes a época que, com o II PND, tinha como propósito e estratégia criar, “até o fim da década, uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva. Essa economia moderna, com seu núcleo básico no *Centro-Sul* [grifos do autor]” (II PND apud SOUZA, 2010, p. 117). O contexto correspondia à busca por grandes projetos do Estado para tentar controlar e promover a urbanização. No Brasil, tais planos estavam intimamente associados a dimensão hegemônica dos interesses convergentes entre capital multinacional e nacional frente aos fenômenos da industrialização e da urbanização que, em especial, evidenciava-se pela primeira vez como centro motor da vida social, com maior parte da sua população concentrada no urbano – em 1970, cerca de 55,8% da população.

Quaisquer comparações com o planejamento contemporâneo apresentam, por um lado, um anacronismo histórico problemático, pois desconsidera a origem social deste plano, como também, deformam a perspectiva de entendimento da política como determinação social, tornando-a força extrínseca dos interesses difusos de classes particulares a cada momento histórico. Ainda sobre os anos 1970, como destaca Lencioni (2017),

o governo federal formulou vários planos de ação, cabendo destacar os Planos Nacionais de Desenvolvimento; o primeiro, compreendendo o período de 1972 e 1974 e, o segundo, de 1975 a 1979. Por meio desses planos, o governo, de um lado, procurou desenvolver sua política urbana voltada para o equacionamento dos transportes, saneamento e habitação. De outro lado, buscou promover a descentralização econômica frente a uma realidade que apresentava extrema concentração das atividades industriais no sudeste do território brasileiro. A busca pela descentralização econômica tinha como objetivo não só alavancar o desenvolvimento do Nordeste, mas, também, intensificar a ocupação territorial do Centro-Oeste e da Amazônia, que apresentavam baixa densidade populacional e pequena articulação na riqueza gerada (LENCIONI, 2017, p. 75).

Além das marcas do contexto da inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho do período, pós “milagre econômico” e em contexto da crise dos anos 1970, também é possível verificar neste objetivo e no tipo de aparato jurídico-institucional e administrativo do planejamento a busca por um estímulo aos investimentos predominantemente estatais para atender as RMs institucionalizadas em 1973, pela Lei Complementar nº. 14, e por uma intensificação das medidas presentes na Constituição de 1967. Perspectiva que alinhava os governos federal e estadual na produção de infraestrutura nas metrópoles (CAMPOS, 2014).

Em suma, vê-se uma mescla de estratégias desenvolvimentistas (como adaptação do keynesianismo e das teorias rostowniana na periferia do capitalismo com a utopia de se promover, sob a superexploração do trabalho ou do capitalismo com baixos salários, algo similar ao *welfare state* dos países centrais) em meio ao apelo liberal de defesa de empresas trans e multinacionais sob predominância do capital industrial, com a estratificação e subordinação da indústria nacional, uma estratégia de desconcentração industrial, técnico-produtiva e do trabalho em cidades identificadas como médias e aglomerações urbanas de menor magnitude (IANNI, 1986). Encontrava-se ainda em andamento o aprofundamento da dinâmica da produção industrial, o que dispensava medidas de atração de investimentos predominantemente especulativos e centralizados nas esferas da gestão e do mercado imobiliário que tornam o urbano uma unidade de valorização para o capital.

Num contexto muito diferente, do desdobramento e amadurecimento do neoliberalismo no século XXI, o EM e os PDUIs com o propósito de reforçar a unidade das metrópoles e conglomerados urbanos pela gestão e oferta de FPICs subsumidas à produtividade urbana e a concentração de atividades econômicas privadas em determinadas metrópoles, corresponde a intensa descentralização industrial e perda de capacidade produtiva neste setor devido a hiperespecialização do trabalho que configura a dinâmica econômica mundial desde os anos 1980, a recondução do país à divisão internacional do trabalho com a emergência do agronegócio e do extrativismo mineral privilegiados pela oscilação dos preços das *commodities*.

Do ponto de vista do urbano, soma-se a isso a centralidade de investimentos em todo o território

nacional com variações quantitativas e qualitativas, tendo como eixo principal da acumulação a expansão, a concentração e a centralização geográfica do capital nas grandes metrópoles o que inseriu incorporadoras e indústrias da construção civil e pesada na dinâmica do mercado financeiro que, desde a crise iniciada em 2008, intensificou o mercado imobiliário que promove e

completa a associação entre o capital nacional oligopolizado, com suas estreitas relações com o poder público, e o capital estrangeiro, mas agora numa dinâmica espacial concentrada e de intensificação capitalista. As tradicionais empresas do segmento, em sua maioria nacionais, cresceram, associaram-se e hoje dão suporte à acumulação financeirizada mundial /.../ [sendo] o espaço urbano metropolitano o que assume o primeiro plano e é a reprodução desse espaço que vai aparecer como produto, meio e condição da reprodução capitalista em escala nacional e mundial /.../ [Foi neste contexto que] o capital estrangeiro atingiu uma participação superior aos 75% no processo de abertura de capitais das grandes incorporadoras nacionais, segundo dados da Comissão de Valores Imobiliários /.../ a participação de grandes fundo de investimento aponta para a importância que o segmento vem ganhando internacionalmente, e, por isso, por mais que haja cotistas brasileiros nesses fundos, não se pode dizer que eles atuam simplesmente como um dispositivo de fachada para operações de expatriação e repatriação do capital nacional (SANTOS, 2015, p. 245).

Institucionalmente o EM centraliza/sintetiza um conjunto de leis que buscam por formas e fundos de investimentos para criação de infraestrutura e oferta de serviços urbanos tentando “corrigir” os impactos e efeitos das crises econômicas contemporâneas e, ao mesmo tempo, compensar as políticas de descentralização presentes na constituição vigente por meio da governança interfederativa. Para tanto cooptam reivindicações populares e as tornam pressupostos *a priori* ou ferramentas do planejamento para atração de capitais, sendo quaisquer fatores, fenômenos específicos e/ou, nos termos em voga, “vocações” locais com potencial de reivindicação para a criação de novos arranjos público-privados, âncoras de investimentos e vantagens comparativas para gerir RMs e aglomerados urbanos. Tais pressupostos estruturam os FPICs presentes e situadas no arranjo institucional do EM, bem como incorporaram em seus artigos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, LF nº.: 10.257/04, e ferramentas fiscais da lei dos Consórcios Públicos vinculadas ao mercado, por exemplo, convênios, consórcios e PPPs.

Com jargões, termos e formulações ligados a formas mais “modernas de gestão pública”, utilização da gramática elaborada pelas *business schools*, escolas de sociologia e teoria política estadunidenses e prognósticos de agência internacionais, no contexto da reinserção atual do país no mercado mundial (distinto da base ideológica do urbanismo francês e britânico), o planejamento identificado como governança metropolitana e interfederativa do EM apresenta descontinuidades, fraturas e algumas rupturas em relação a legislação anterior voltada as metrópoles brasileiras.

Dados esses aspectos históricos, embora o II PND e a Lei Complementar nº 14 previssessem, como no EM, a integração dos três níveis do Estado (federal, estadual e municipal), a delimitação de uso e

ocupação de solo, transporte e sistema viário pelos municípios por intermédio da “implantação do Sistema Metropolitano de Planejamento com órgãos técnico e um órgão político (conselho), ligados ao Sistema Estadual de Planejamento” (SOUZA, 2010, p. 141), diferente da governança interfederativa, a antiga legislação metropolitana estava fortemente amparada na redistribuição da atividade industrial e nos mecanismos disponíveis para o zoneamento em escala metropolitana, sendo a desconcentração da produção industrial o princípio daquele planejamento, para além da centralização e da descentralização política. A qualidade da urbanização contemporânea e suas condições materiais também se distinguem em relação ao período anterior.

Diferente do planejamento proposto no PNDU, o EM carrega consigo uma tecnocracia de novo tipo e que responde ao efeito reestruturador dos ajustes promovidos pela austeridade e amparado em estratégias neoliberais, mas ressuscita os “fantasmas do passado” para justificar a sua aprovação. Sendo um produto político e ideológico com raízes distintas da legislação, como o IIº PND e a Lei Complementar nº 14, que orientou o planejamento metropolitano, urbano e regional até então, o EM parte de uma concepção de espaço, de urbano e de metrópole como unidade produtiva com potencial de retorno para o mercado ou mensura a eficiência da atuação do Estado de acordo com tal premissa, diferente do projeto de “consolidação da sociedade industrial” que edificou o II PND. Daí o forte apelo ao capital financeiro (dos capitais portador de juros, bancário e industrial) presente no EM que poderia ser aplicado pela convergência de intervenção do Estado com as empresas privadas, com ferramentas fiscais e instrumentos urbanísticos sob o critério da governança, principalmente para a produção de infraestrutura, a oferta de serviços e a abertura de frentes do mercado no campo do planejamento. O financiamento dos investimentos e a constituição de um corpo técnico estatal, entre outros, conferiram ao Estado um papel central nas diretrizes e intervenções propostas na transição para um planejamento próprio do momento histórico atual. Entretanto, em nome da adaptação a globalização como saída das crises econômicas contemporâneas, a governança presente no EM se tornou elemento naturalizado e autoexplicativo de reestruturações nos complexos que envolvem o Estado. A premissa de uma *governança metropolitana e interfederativa* ressuscita os fantasmas do *planejamento forte* do passado como imagem invertida de si mesmo e com certo discurso de continuidade sem rupturas.

As reestruturações e os ajustes, já internalizados ideológica e politicamente, foram divulgados como necessários, eficientes, enxutos e, neste contexto, conduziram a correlação de forças entre Estado, sociedade civil e mercado para a gestão do espaço, configurando um emaranhado ideológico e prático de preceitos e moldes da administração pública, da teoria política e do planejamento como

ciência do espaço que tinham um duplo objetivo: (1) reconfigurar o planejamento nas veredas da tecnocracia de novo tipo, e (2) intensificar intervenções nas metrópoles a partir de sua identificação como unidade mensurável de rentabilidade que possa ser, dada a multilateralidade econômica das atribuições do espaço na sociedade capitalista contemporânea (como mercadoria, capital portador de juros, capital fixo e vinculado a especulação fundiária e obtenção de renda, com valores de usos variados e potencial mensuração como valor de troca) meio e condição de realização do capital no processo de rotação que compreende a produção e a circulação de modo conjunto conformando uma unidade contraditória entre produção, circulação, distribuição, consumo e troca.

Considerações Finais: a permanência da governança metropolitana como projeto

Apesar dos apologetas da governança metropolitana e interfederativa suscitarem abstrata e alienadamente (cindida de seu caráter histórico) os fantasmas do passado como uma continuidade sem ruptura com os projetos metropolitanos dos ciclos políticos anteriores ressaltando apenas a dualidade entre centralização e descentralização como único fator de descontinuidade do planejamento, também produziram um fetiche de novo tipo, mas ancorado na perspectiva de futuro do qual permaneceriam as mesmas estruturas administrativas e do planejamento do passado, mesmo com uma forma de gestão distinta em termos de perspectiva prática e de contexto histórico, tal como vimos na ilusão de permanência da EMPLASA pelos seus técnicos. Contudo, e o caso da EMPLASA é exemplar, a nova legislação, síntese de inúmeras frentes redefinidoras do planejamento, produzidas por relações políticas concretas, deixa como legado um arcabouço teórico-metodológico, jurídico, político e científico a soldo das agências internacionais e dos pressupostos da governança dispensando quando necessário de todo um corpo técnico-profissional e de estruturas públicas de gestão que não atendem tais demandas¹⁶.

O caráter operacional do PDUI, em linhas gerais, e a extinção da EMPLASA confirmam esse processo, bem como contribuem duplamente com as reestruturações da esfera do planejamento metropolitano em marcha, a saber: a governança interfederativa confirma a desobstrução dos

¹⁶ Ressaltamos três casos similares, já citados anteriormente, com temporalidades distintas de sua objetivação, mas que correspondem ao mesmo processo no interior do período “gestação e aplicação do EM”: (1) na criação do plano Metrópole Estratégica para a RM de Recife com atuação conjunta da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco vinculada a CONDEPE e FIDEM, o IPEA e a *Cities Alliance* com propósito de transição entre o planejamento urbano tradicional para aquele baseado na governança (BRASIL et al., 2004); (2) nos seminários promovidos pela Secretaria de Desenvolvimento Regional do Estado de Minas com participação da sociedade civil (organizada ou não) e da *Cities Alliance* para o alinhamento dos planos diretores municipais da RM de Belo Horizonte com enfoque na “gestão voluntária e cooperativa” da metrópole que dispensou empresas de planejamento tradicional (BRASIL et al., 2004) e; (3) a extinção da EMPLASA em virtude da criação das AGEMs que substituíram o “planejamento tradicional” pelo arranjo interfederativo de responsabilidade fiscal suscitados pela governança metropolitana.

serviços públicos tidos como comuns ou metropolitanos como frentes de investimento do capital e, por meio de um planejamento de novo tipo, reestrutura as esferas do planejamento ligadas ao Estado para atender tais desobstruções com ares de equilíbrio e participação democrático-liberal. Em outras palavras, podemos ainda ressaltar que em nome da proto-forma do tipo de planejamento pró-mercado almejado pela perspectiva de governança, vão-se as instituições que resultavam da operacionalidade e função objetiva do planejamento promovido no ciclo político anterior, como era o caso da EMPLASA, e todo o seu corpo técnico-administrativo e o trabalho acumulado de pesquisa e oferta de serviços para a RMSP. O que permanece em seu lugar? A lei, a governança e a nova estrutura de planejamento com penetração da iniciativa privada nas esferas da gestão pública, tornando descartáveis órgãos que se encontram em desacordo ou desarranjo com o projeto político de ocasião. A nova forma de planejamento metropolitano, objetiva-se como modelo de estruturação do Estado ou de “boas práticas de governança” para agências internacionais e como fetiche de futuro para as demais metrópoles e aglomerações urbanas instituídas por lei.

Referências

- ALVAREZ, I. A. P. A Reprodução da Metrópole: o projeto Eixo Tamanduatehy. Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH/USP, 2008. 252p.
- ALVAREZ, I. A. P. A segregação como conteúdo da produção do espaço urbano. In: VASCONCELOS, P. A., CORRÊA, R. L. e PINTAUDI, S. M. (orgs.). A cidade contemporânea: segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013. pp. 111-126.
- ASSIS, Machado. Dom Casmurro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011. 250p.
- BANCO MUNDIAL (BM). Brasil: Elementos de Uma Estratégia de Cidades. Washington DC: World Bank, novembro de 2006a. 30p.
- BANCO MUNDIAL (BM). São Paulo: Contribuição para uma Estratégia Metropolitana Sustentável e Competitiva: Sumário Executivo. Washington DC: World Bank, novembro de 2006b. 20p.
- BANCO MUNDIAL (BM). Governança metropolitana no Brasil: Subsídios para a construção de uma Agenda e de uma Estratégia. Washington DC: World Bank, 2015a. 120p.
- BANCO MUNDIAL (BM). 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 (CDUI). A questão metropolitana no Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, série ação parlamentar nº. 263, 2004. 229 p.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei no 13.089: Estatuto da Metrópole. Brasília: Presidência da República, 2015.

CAMPOS, P. H. P. Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988. Niterói: Editora da UFF, 2014. 444p.

CARDOSO, F. S. A fantasmagórica governança metropolitana no Brasil: reprodu o do espaço e prática teórico-ideológica do planejamento a soldo o capital. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022a. 424p. doi:10.11606/T.8.2021.tde-25052022-144421.

CARDOSO, F. S. Governança como ideologia e ajuste político-institucional e urbano do Banco Mundial. GEOUSP Espaço e Tempo (Online), [S. l.], v. 26, n. 3, p. 30-55, 2022b. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2022.180853. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/180853>. Acesso em: 26 fev. 2024.

CARDOSO, F. S. O Banco Mundial e a emergência da governança como prática urbana: da reestrutura o do capital ao ajuste institucional. Rebelas: Revista Brasileira de Estudos Latino Americanos, v. 9, n. 3, p. 536-562, set./dez. 2019.

CARLOS, A. F. A. Metageografia: ato de conhecer a partir da geografia. In: CARLOS, A. F. A. A crise urbana. São Paulo: Contexto, 2015a, pp. 9-24.

CARLOS, A. F. A. A reprodu o do espaço urbano como momento da acumula o capitalista. In: CARLOS, A. F. A. (org.). A crise urbana. São Paulo: Contexto, 2015b, pp. 25-36.

CONSELHO DESENVOLVIMENTO D REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO. Delibera o n  CD-01/15A. São Paulo: Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo, 2015. Disponível em: https://rmsp.pdui.sp.gov.br/wp-content/uploads/rmsp_docs_pdui_0002_deliberacao.pdf, acessado em: 02/03/2017.

DAMIANI, A. L. Cidades m dias e pequenas no processo de globaliza o. Apontamentos bibliográficos. In.: ARROYO, M nica, LEMOS, Am lia In s Geraiges e SILVEIRA, Maria Laura. América Latina: cidade, campo e turismo. São Paulo: Conselho Latino Americanos de Ciências Sociais, dezembro de 2006, pp. 135-147.

DAMIANI, A. L. Lefebvre e a geografia: ensaio sobre geografia urbana a partir da Metrópole de São Paulo. Tese de Livre-Docência. São Paulo: FFLCH/USP, 2008. 414p.

DAMIANI, A. L. Urbaniza o crítica e reprodu o do espaço. In.: CIDADES: Revista científica/Grupo de Estudos Urbanos. Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos, v.6, n. 10, 2009, pp. 307-340.

DAMIANI, A. L. Urbaniza o crítica e situa o geográfica a partir da metrópole de São Paulo. In:

CARLOS, A. F. A. e OLIVEIRA, A. U. de. Geografia de São Paulo: representação e crise da Metrópole. São Paulo: Contexto 2010, p. 19-58.

EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO S.A. (EMPLASA), CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO (CDRMSP), SECRETARIA DE GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL e SUBSECRETARIA DE ASSUNTOS METROPOLITANOS. Caderno de Propostas: Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo: EMLASA, abril de 2019. 207p.

ENGELS, F. A questão da habitação. Belo Horizonte: Aldeia Global Livraria e Editora LTDA, 1979. 76p.

FERRAZ, Adriana. Lei que extingue Emplasa omite destino de acervo cartográfico. O Estado de São Paulo, São Paulo, 01 de julho de 2019, p. A10.

GARSON, Sol, RIBEIRO, Luiz César Queiroz e RIBEIRO, Marcelo. Panorama atual das metrópoles brasileiras. In: MAGALHÃES, Fernanda. Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades. New York: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010, pp. 19-44.

GOETHE, J. W. von. Os anos de aprendizado de Wilhelm Meister. São Paulo: Editora 34, 2009. 608p.

IANNI, Octavio. Estado e planejamento econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1986. 316p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). Região de influência das cidades - 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. 201p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 167p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). Tipologia intraurbana: espaços de diferenciação socioeconômica nas concentrações urbanas do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 164p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), 2013a. 336p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Experiências de governança metropolitana internacional: o caso dos Estados Unidos e do Canadá. Brasília e Rio de Janeiro: IPEA, 2013b. 47p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Experiências de governança metropolitana internacional: os casos da França, Espanha, Inglaterra e Alemanha. Brasília e Rio de Janeiro: IPEA, 2013c. 47p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Função Pública de Interesse Comum nas

- Metrópoles Brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo. Brasília: IPEA, 2014a. 519p.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Relatos e Estudos de Caso da Gestão Metropolitana no Brasil. Brasília: IPEA, 2014b. 362p.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Atlas da vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras. Brasília: IPEA, 2015. 240 p.
- KLINK, J. Regionalismo e reestruturação urbana: perspectiva brasileira de governança metropolitana. In.: Revista de Educação. Porto Alegre: Educação, v. 32, n. 2, maio/ago., 2009, 217-226.
- KLINK, J. A reestruturação produtivo-territorial e a emergência de uma nova agenda metropolitana: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. In.: KLINK, J. (org.). Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010a, pp. 7-18.
- KLINK, J. Por um programa nacional para as regiões metropolitanas? In.: KLINK, Jeröen (org.). Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010b, pp. 289-292.
- KLINK, J. A construção de novas governanças para as áreas metropolitanas: o cenário brasileiro. In: MAGALHÃES, Fernanda. Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades. New York: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010c, pp. 99-122.
- KLINK, J. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalamento do estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: FURTADO, B. A., KRAUSE, C. e FRANÇA, K. C. B. de. Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013, pp. 83-114.
- LEFEBVRE, H. O Direito à Cidade. São Paulo: Editora Centauro, 2001. 144p.
- LEFEBVRE, H. A Revolução Urbana. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. 176p.
- LEFEBVRE, H. Space and State. In: State, space, world: selected essays. Minnesota: University of Minnesota Press, 2009, pp. 223-253.
- LENCIONI, S. Metrôpoles, metropolização e regionalização. Rio de Janeiro: Consequência, 2017. 262p.
- LENCIONI, S. Metropolização. In: Geographia – Revista de Geografia da Universidade Federal Fluminense. Niterói: Geographia – Universidade Federal Fluminense, vol. 22, n. 48, out/set. 2020, pp. 173-178.
- MAGALHÃES, F. Introdução – Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e

possibilidades. In: MAGALHÃES, F. (org.). Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010, pp. XI-XXIX.

MARICATO, E. Metrôpoles Desgovernadas. In: Revista de Estudos Avançados. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, ano 25, 71ª edição, 2011, pp. 7-22.

OLIVEIRA, F. de. Collor, a falsificação da ira. Rio de Janeiro: Imago Ed., 1992. 162p.

RIBEIRO, L. C. Q. Apresentação – As metrôpoles e a sociedade brasileira: futuro comprometido? In.: RIBEIRO, L. C. Q. (org.); LAGO, L. C. do, AZEVEDO, S. de e SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004a, pp. 7-14.

RIBEIRO, L. C. Q. Apresentação. In.: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz (org.); LAGO, Luciana Corrêa do, AZEVEDO, Sérgio de e SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004b, pp. 9-17.

RIBEIRO, L. C. Q. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In.: RIBEIRO, L. C. Q. (org.); LAGO, L. C. do, AZEVEDO, S. de e SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004c, pp. 17-40.

RIBEIRO, L. C. Q. Os desafios da reforma urbana nas metrôpoles brasileira. In.: KLINK, J. (org.). Governança das metrôpoles: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010, pp. 75-98.

ROLNIK, R. e SOMEKH, N. Governar as metrôpoles: dilemas de recentralização. In.: RIBEIRO, L. C. Q. (org.); LAGO, L. C. do, AZEVEDO, S. de e SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004, pp. 111-124.

SANTOS, C. R. S. A fronteira urbana: urbanização, industrialização e mercado imobiliário no Brasil. São Paulo: PPGH-USP / FAPESP / Annablume, 2015. 361p.

SOUZA, M. A. de. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010, p. 109-143.

SOBRE O AUTOR

Felipe Saluti Cardoso. Bacharel e Licenciado em Geografia na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (FAFIL) do Centro Universitário Fundação Santo André (CUFSA), mestre e doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP), atualmente é professor do curso de Geografia no Centro Universitário Fundação Santo André (CUFSA). <https://orcid.org/0000-0001-9899-8128>. Email: xfegeox@gmail.com