

Fundação Joaquim Nabuco

Volume 43
Especial
2019

CIÊNCIA & TRÓPICO



C&T 46 1973 2019 ANOS

Volume 43
Especial
2019

CIÊNCIA & TRÓPICO

Jair Messias Bolsonaro
Presidente da República

Abraham Weintraub
Ministro da Educação

Antônio Campos
Presidente da Fundação Joaquim Nabuco

Adriele Karoline da Silva Souza
Coordenadora da Editora Massangana

Alexandrina Sobreira de Moura
Editora
Diretoria de Pesquisas Sociais

Luis Henrique Lopes da Silva
Editor assistente

Conselho Editorial

Cátia Lubambo
Fundação Joaquim Nabuco

Pedro Hespanha
Cantro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

José Paulo Chahad
Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo

Maria Cecília MacDowel Santos
Universidade de São Franscisco, Califórnia
e Centro de Pesquisas Sociais da Universidade de Coimbra

Marion Aubrée
Centre de Recherche sur le Brésil Contemporain (CRBC)
et no Centre d'Etudes Interdisciplinaires des Falts Religieux (CEIFR)
da Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS – Paris)

Maria do Carmo de Lima Bezerra
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília

Silvina Carrizo
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

Juan Carlos Lerda
Universidade do Chile

Denilson Bandeira Coêlho
Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB)

© 2018, Fundação Joaquim Nabuco

Todos os direitos reservados. Proibida a reprodução por meios eletrônicos, fotográficos, gravação ou quaisquer outros, sem permissão por escrito da Fundação Joaquim Nabuco.

E-mail: pesquisa@fundaj.gov.br
http://www.fundaj.gov.br

Pede-se permuta
On demande l' échange
We ask for exchange
Pidese permuta
Si richiede lo scambio
Man bittet um Austausch
Intershangho dezirata

Revisão linguística e tradução: Luis Henrique Lopes da Silva, Rosane Medeiros de Souza e Solange Carlos de Carvalho
Diagramação: Malorgio Studio
Projeto da capa: Antonio Laurentino | Editora Massangana
Ilustração da capa: Trabalho gráfico executado sobre obra do Artista Plástico Jorge Tavares. "Cristo na Ceia I", óleo sobre tela, década de 1960. Acervo da Fundação Joaquim Nabuco.

Ciência & Trópico/ Fundação Joaquim Nabuco. - Vol. 1, no.1.(1973) – Recife: Editora Massangana, 1973 –
v.: il.

Semestral.
Textos em português, inglês, francês e espanhol.
Continuação de: Boletim do Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais (jan. 1952 - out. 1972).
A partir de 1980 o Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais passou a ser denominado de Fundação Joaquim Nabuco.
A partir de 2012 a revista passou a contar com uma versão *on-line*.
ISSN 0304-2685/ ISSN Eletrônico 2526-9372.

1. Ciências Socais. 2. Ciências Humanas 3. Interdisciplinaridade.
I. Boletim do Instituto Joaquim Nabuco. II. Periódicos FUNDAJ.

CDU 3:061.6(05)

Sumário

Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura	7-8	Apresentação
Marco Aurélio Costa Cátia Wanderley Lubambo	9-12	Nota Editorial
Ricard Gomà	13-22	Empowering cities and citizens within emerging models of multilevel governance
Marco Aurélio Costa	23-48	De crise e escalas: o novo municipalismo e as políticas públicas na contemporaneidade líquida
Arnaldo Medina Patricio Narodowski	49-81	Escalas, territorio y contrucciones relacionales implícitas, en los debates y el diseño efectivo de las políticas públicas de la posguerra y actuales, en el centro y en la periferia: el caso de las políticas de salud
Andreas Hildenbrand Scheid	83-133	La gobernanza metropolitana y el reto del desarrollo urbano-territorial sostenible: las experiencias en Alemania
Antonio Jucá	135-158	The mega peripheral metropolis: towards a comprehensive explanation
Sande Nascimento de Arruda Cátia Wanderley Lubambo	159-184	Entre a cidade informal e a cidade formal: a regularização fundiária como instrumento de inclusão dos invisíveis sociais na comunidade de Roda de Fogo no município do Recife
Renato Balbim Cleandro Kraus	185-202	Slum upgrading in Brazil: lessons from evaluation processes
Alex Ferreira Magalhães	203-225	Direito das favelas: lineamentos de um conceito
Kamyle Medina Monte Rey José Celso Pereira Cardoso Júnior	227-252	A Zona Franca de Manaus pós Constituição Federal de 1988: trinta anos de desafios para a reinvenção do modelo de desenvolvimento da Amazônia

ISSN 0304-2685
ISSN eletrônico 2526-9372

Ciência & trópico	Recife	v. 43	especial	p. 1-252	jul. - dez	2019

Apresentação

A Revista Ciência & Trópico comemora 46 anos com esta edição especial no ano em que a Fundação Joaquim Nabuco comemora seus 70 anos. Ciência & Trópico foi a nova denominação dada ao Boletim do Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais (IJNPS), que, entre os anos de 1953 e 1973, publicou 18 números, trazendo ensaios e trabalhos de cientistas sociais e pesquisadores do Brasil e do exterior. O Boletim também registrava notícias sobre as atividades do IJNPS, ressaltando a presença de acadêmicos de outros países como visitantes do Instituto. Além da alteração do título, a publicação, antes anual, passou a ser semestral.

O Conselho Editorial, formado por Renato Carneiro Campos, Roberto Motta e Nilo Pereira, avaliou que "o IJNPS vinha publicando mais do que um simples boletim: uma revista de ciência". Cabia, portanto, numa casa de ciência em país tropical, desconstruir "o velho mito da impossibilidade de um processo civilizatório em áreas tropicais", considerando que a Tropicologia foi uma das contribuições de Gilberto Freyre às ciências sociais. Além disso, ficou determinado para a nova Revista que as publicações não estariam apenas vinculadas aos pesquisadores do IJNPS, mas à qualidade e ao caráter científico dos ensaios e pesquisas avaliados pelo Conselho Editorial.

O primeiro número[1] da Ciência & Trópico, publicado em 1973, contou com a colaboração do então Presidente do Conselho Diretor do IJNPS, o Antropólogo-sociólogo Gilberto Freyre, em ensaio sobre "Uma Microssociologia em Desenvolvimento no Brasil", a partir da interpretação de anúncios de jornais, que, para o autor, constituem fonte de estudo do comportamento humano, buscando "generalizações sobre o que seja supra-histórico no comportamento humano", considerando suas características socioecológicas ou históricossociais. O segundo ensaio, de Renato Carneiro Campos, Sobre Oliveira Lima: cidadão do mundo, aborda as dificuldades na compreensão das ideias do historiador e diplomata pernambucano, que foi considerado por Gilberto Freyre o "D. Quixote Gordo de Parnamirim". Em seguida, o Antropólogo Waldemar Valente reflete sobre a "Antropologia em ação e sua aplicação nas indústrias e em outras atividades humanas", concluindo que o tema é relevante para o campo da política, da administração e das mudanças tecnológicas e econômicas. Em um ensaio de motivação biogeográfica, com base nos fundamentos de Maxmilien Sorre, autor de *L'Homme sur la Terre,* o geógrafo Gilberto Osório de Andrade antecipa os diferentes sentidos da palavra ecologia. Por sua vez, a Geógrafa Rachel Caldas Lins analisa, a partir de dados quantitativos, a capacidade e a potência energética do Nordeste, e os sistemas geradores de duas centrais exploradas pela Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) e a Companhia Hidroelétrica da Boa Esperança (COHEBE). Ao focalizar a população rural, o estudo remete à eletrificação que fixa o homem ao campo, e conclui que deve haver "um futuro aproveitamento dos açudes nordestinos, da energia nuclear, eólica e, sobretudo para os trópicos, da energia solar". Finalizando o número, a bolsista da *Sorbonne* no IJNPS, Colette Callier-Boisvert do *Centre national*

1 Edição completa: https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/issue/view/12/showToc

de la recherche scientifique (CNRS-Paris), publicou "Apontamentos para um estudo de economia agrária num município da zona Agreste de Pernambuco: Agrestina", que analisa que o Agreste desempenha um papel fundamental no equilíbrio do nordeste, já que abastece as populações concentradas no litoral. A autora utiliza o censo de 1960, os censos agrícolas e mapeia algumas fazendas de acordo com a sua exploração econômica, ressaltando que "há um retalhamento excessivo das propriedades e um contraste entre os grandes fazendeiros e os pequenos agricultores", embora, em Agrestina, houvesse "um grupo intermédio de agrocriadores que mantêm uma tradição de equilíbrio baseada na economia mista", que caracteriza a região.

Atualmente, 46 anos depois, a Ciência & Trópico mantém a divulgação permanente de trabalhos de excelência em seu campo de conhecimento, nas principais vertentes contemporâneas da área interdisciplinar de autores nacionais e internacionais. Os artigos são apresentados em uma das línguas da Revista (português, espanhol, inglês e francês), e são submetidos à avaliação por pareceristas *ad hoc* de reconhecida importância no campo das Ciências Sociais e Humanas, seguindo as normas estabelecidas pelos fóruns e comissões de editoração científica do Brasil e do exterior. Além da demanda contínua, por meio do sistema de submissões online e do cadastro pelo portal da Revista, as chamadas para publicação também são feitas por editais temáticos.

A Revista, seguindo a tradição da Fundação Joaquim Nabuco, convida editores de instituições de pesquisa e de universidades nacionais e internacionais para números especiais. Esta edição comemorativa conta com a editoração do Dr. Marco Aurélio, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, e da Dra. Cátia Lubambo, da Fundação Joaquim Nabuco, a quem, desde já, apresentamos nossos agradecimentos pelo excelente trabalho realizado.

Por fim, destacamos o nosso compromisso em trabalhar de maneira interdisciplinar e promover debates científicos e culturais para o desenvolvimento e a democratização do conhecimento e da autonomia intelectual.

Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura
Editora

Nota Editorial

Este número da Ciência & Trópico traz ao público inovadoras contribuições de estudos e pesquisas multidisciplinares em sua abordagem, mas, deliberadamente convergentes em seu foco. O propósito dos editores foi iluminar a discussão de aspectos centrais, em meio àquilo que se atém às preocupações das Políticas Públicas no Território. Nada aconteceu à toa, sendo esse o foco temático do proponente desta coletânea, o INCT em Políticas Públicas e do Desenvolvimento Territorial (INPuT), mas caso seja oportuno intitular este conjunto de contribuições apostaríamos nas Abordagens, Contextos e Escalas de Política, Planejamento e Gestão Territoriais.

O volume aborda assim escalas, centralidades territoriais, municipalismo, metropolização, instrumentos de planejamento e modelos de governança multiníveis, regularização e informalidade, vistos como temas e desafios contemporâneos ao planejamento territorial na pós-modernidade.

Numa tessitura que buscou contribuir com o propósito de realçar a internacionalização do debate, o resultado conta com aportes e reflexões atuais de pesquisadores, professores e gestores de instituições estrangeiras como o Instituto de Estudos Regionais e Metropolitanos de Barcelona e o Instituto de Governo e Políticas Públicas, ambos da Universidade Autônoma de Barcelona, na Catalunha/Espanha; da Universidade Nacional Arturo Jauretche e da Faculdade de Humanidades e Ciências da Educação da Universidade Nacional de La Plata, na Argentina; da Escola Superior de Arquitetura da Universidade de Sevilha, também na Espanha; da Universidade de Irvine, na Califórnia/Estados Unidos; além das contribuições que vieram do INCT em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), da Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ), da Pernambuco Participações e Investimentos S/A (PERPART) e da Superintendência da Zona Franca de Manaus.

O foco de convergência dos trabalhos bem delimita as condições de produção das cidades na contemporaneidade, à luz de uma preocupação acerca dos desafios, responsabilidades e perspectivas que as conformam e conduzem, sem ignorar a complexidade que lhes é indissociável. Tendo como perspectiva a reinvenção permanente do urbano sob o prisma da sustentabilidade, da justiça social e de uma educação emancipadora, foram observadas experiências na América Latina, incluindo casos das regiões Norte e Nordeste do país, e na Europa, especialmente na Catalunha e na Alemanha, abarcando questões locais, metropolitanas e regionais, transitando entre diferentes escalas territoriais e de governança multinível. Tal oportunidade de uma visão multiescalar nos confirmou o alerta à necessidade de compreender os processos temporários e outros permanentes de escalonamento e reescalonamento, tal como defendida pelo *Urban Theory Lab***,** da *Harvard Graduate School of Design*, propondo a compreensão do que é nomeada urbanização planetária, a partir de uma teoria urbana crítica.

Assim, a abordagem analítica aqui presente parte da noção de multiescalaridade como contraponto à noção de escala fixa, a da cidade regulada urbanisticamente, que precisa estar conectada a outras escalas para o ordenamento e o planejamento territorial. Há um desafio posto aos instrumentos de regulação e, por conseguinte, à gestão municipal, metropolitana e regional.

Por um lado, há contribuições que apontam para discussões importantes a serem travadas acerca do papel dos Municípios, pois com capacidade reduzida para a gestão territorial (urbana e rural), acabam apostando na dinamização dos circuitos de agentes empreendedores para o enfrentamento de sua crise fiscal. Há uma defesa do "municipalismo do bem comum", a ser construído em cada contexto histórico e geográfico; em paralelo, é reconhecido o grande desafio perfilados em cinco eixos de ação, a saber: democracia participativa, economia cooperativa, direitos sociais e autonomia, cotidianidade sustentável e vínculos de solidariedade. Nessa perspectiva, alerta-se para a compreensão do território municipal de forma mais integrada, envolvendo o entendimento das relações entre espaços urbanos e não-urbanos, dos ativos ambientais e da sociobiodiversidade presente no município.

Na outra mão, vislumbra-se ainda a construção de uma governança interfederativa, mediados por instrumentos de controle que sejam capazes de transbordar os limites municipais, a partir de uma abordagem política, institucional e financeira, mas de nível transescalar. Tal necessidade tem se evidenciado face à abertura de novas frentes de reprodução do capital ainda muito mais globalizado e financeirizado, articuladas com setores imobiliários e outros setores produtivos, configurando muitas vezes um quadro de "hobbesianismo municipal desenfreado" e de "descentralização federativa tutelada".

O olhar sobre o território se mescla ao olhar sobre o tempo, num exercício de buscar compreender as mudanças pelas quais passam as políticas públicas desde o pós-guerra, com a estruturação do Estado do Bem-Estar Social até o período mais recente, pós-1970, quando mudanças na esfera sócio-técnico-produtiva afetam o entendimento sobre o papel do Estado e o desenho das políticas públicas, como nos mostra a reflexão específica sobre as políticas públicas de saúde, na qual as discussões em torno das escalas e da universalização do atendimento se mesclam com perspectivas que dialogam com as políticas de proximidade.

Duas contribuições sobre a escala metropolitana trazem experiências muito distintas no que diz respeito às características dos processos de urbanização no centro e na periferia globais, nos quais jogam papeis muito diferentes as concepções sobre as formas sociourbanas resultantes desses processos em face das estruturas de governança urbana e metropolitana. Nesse sentido, a contraposição entre a escala mais compacta de urbanização, prevalente na Alemanha, e os processos de urbanização mais acelerados e espraiados, característicos das metrópoles latino-americanas, revela diferentes perspectivas sobre questões como o acesso à infraestrutura urbana, a qualidade socioambiental e as (des)economias de aglomeração, os quais acabam por refletir os diferentes arranjos regulatórios e de governança urbano-metropolitana existentes.

O olhar sobre as cidades brasileiras, resultante de um processo de urbanização marcado por tensões, desequilíbrios em termos da força e do poder dos atores sociais e dos agentes econômicos e políticos existentes, acaba girando em torno dos efeitos socioespaciais concretos de uma urbanização seletiva e excludente, onde a formalidade e a informalidade convivem e ensejam uma ampla agenda de regularização fundiária, onde os assentamentos de baixa renda impõem ou ao menos demandam uma gramática de direito própria e onde as políticas públicas estão permanentemente pressionadas por lidar com os efeitos perversos dos processos de produção do espaço, sem lidar com os elementos estruturantes das lógicas que governam e controlam essa produção.

Completando este volume de reflexões que buscam problematizar a relação entre as políticas públicas e o desenvolvimento territorial em diferentes escalas e perspectivas, há uma contribuição que olha para um antigo instrumento de promoção do desenvolvimento regional e indaga sobre suas possibilidades de reinvenção, reconhecendo os méritos de uma já longa trajetória baseadas em incentivos fiscais, mas deixando aberto o desafio de buscar ir além das medidas de cunho tributário para se promover, de fato, um desenvolvimento local/regional sustentável que beneficie efetivamente toda região amazônica brasileira.

Ainda que guardando a especificidade de cada reflexão, há uma história sendo contada. Nessa história, não há escala privilegiada. Não há esfera que se sobreponha à outra. Transita-se entre o local e global e busca-se compreender as possibilidades de se promover a governança territorial multinível, envolvendo atores e agentes de diferentes origens e filiações, numa concertação que tem no *território* sua principal referência, seu ponto de partida, seu ponto de chega, o território vivo, com suas pessoas, cidades, culturas, riquezas e também seus desafios. Há uma inteligência no território e qualquer ação no território deve ser igualmente inteligente, estratégica, inclusiva e ancorada no reconhecimento de suas possibilidades.

A composição desse conjunto singular de contribuições se deveu à colaboração de autores com os quais nós, editores, temos uma dívida de gratidão. Deixamos nossos sinceros agradecimentos a Ricard Gomà, Arnaldo Medina, Patrício Narodowski, Andreas Hildenbrand, Antônio Jucá, Sande Nascimento, Renato Balbim, Cleandro Krause, Alex Magalhães, José Celso Cardoso e Kamyle Medina. Somos gratos pelas colaborações e pela rica interlocução que podemos estabelecer.

A importância dessa publicação entregue pela Fundaj está reforçada pelo seu interesse estratégico de integrar, como projeto de Rede Nacional no âmbito do Programa Institucional (PI5) Educação, Governança e Sustentabilidade, o INCT Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT)/IPEA. E, dentre as diretrizes do INPuT, em suas diversas linhas de pesquisa, a oportunidade de trazer as reflexões aqui reunidas contribui para o cumprimento de seus objetivos, fazendo deste número da Ciência & Trópico uma referência para as instituições e os pesquisadores que nele atuam.

Os esforços na realização dessa proveitosa parceria entre a Fundaj e o INPuT/IPEA estão na via da promoção da pesquisa, do intercâmbio de conhecimento em torno de temas afinados e da ampliação da rede a um nível internacional. A proposição de projetos compartilhados e de acordos de cooperação interinstitucional surgirá, certamente, como consequência desejada para ambas as instituições, bastante favorecida pelos canais abertos de comunicação.

Editores convidados
Marco Aurélio Costa
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Cátia Wanderley Lubambo
Fundação Joaquim Nabuco

Empowering cities and citizens within emerging models of multilevel governance

Ciudades y ciudadanía empoderada en un contexto emergente de gobernanza multinivel

Cidades e cidadania fortalecidas em um contexto emergente de governança multinível

Ricard Gomà[1]

Abstract

GOMÀ, Ricard. Empowering cities and citizens within emerging models of multilevel governance. ***Revista Ciência & Trópico***, v. 43, special edition, p. 13-22, 2019. DOI: https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.1-8

The article will be dealing with the empowerment of local institutions within a complex context of multilevel governance. The strengthening of cities will lead us to consider a new transformative municipalism. The transition from classic government to relational forms of governance paves the way to consider both emerging multilevel networks and models of citizen involvement at local level. The case of Barcelona today will be shown as an example of boths trends: initiatives of community engagement in urban policymaking, and local-global action at European and international level.

Keywords: Networks. Governance. Empowerment. Multilevel.

Resumen

GOMÀ, Ricard. Ciudades y ciudadanía empoderada en un contexto emergente de gobernanza multinivel. ***Revista Ciência & Trópico***, v. 43, edición especial, p. 13-22, 2019. DOI: https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.1-8

El artículo aborda el proceso de empoderamiento de las instituciones locales en un contexto complejo de gobernanza multinivel. El fortalecimiento de las ciudades nos conduce a considerar el nuevo municipalismo transformador. La trnsición del gobierno clásico a formas relacionales de articular la gobernanza nos permite analizar tanto las redes multinivel, como los modelos de participación ciudadana en el ámbito local. El caso de Barcelona es tomado como ejemplo: iniciativas de implicación comunitaria en la producción de políticas urbanas y acción local-global a escala europea e internacional.

Palabras clave: Redes. Gobernanza. Empoderamiento. Multinivel.

1 Associate professor of political science at the Autonomous University of Barcelona. E-mail: ricard.goma@uab.cat. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6312-1948

Resumo

GOMÀ, Ricard. Cidades e cidadania fortalecidas em um contexto emergente de governança multinível. ***Revista Ciência & Trópico***, v. 43, edição especial, p. 13-22, 2019. DOI: https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.1-8

O artigo aborda o processo de empoderamento de instituições locais em um complexo contexto de governança multinível. O fortalecimento das cidades nos leva a considerar o novo municipalismo transformador. A determinação do governo clássico às formas relacionais de articulação da governança permite analisar tanto as redes multiníveis quanto os modelos de participação do cidadão no nível local. O caso de Barcelona é tomado como exemplo: iniciativas de envolvimento da comunidade na produção de políticas urbanas e de ação local-global em escala européia e internacional.

Palavras-chave: Redes. Governança. Capacitação. Multinível.

Data de submissão: 07/06/2019
Data de aceite: 24/07/2019

1. Strategic local policy regimes

Within the golden age of the Keynesian Welfare State (KWS) (1945-1975), two main models of local government were shaped in western Europe. In the Atlantic fringe (from Sweden to Ireland) cities became the executive arms of the major KWS policies, but without any relevant political autonomy. In the central and southern countries, local authorities were provided with community-building and decisionmaking powers, but they remained – with very limited budgets – at the margin of the main urban and social policy areas (VEGA, 2009).

Over the recent years, these traditional patterns have shifted along two lines. As a common trend, local governments strengthened in both political autonomy and public expenditure levels. All of them have played *expanded* and *more strategic* roles in the various paths of urban and KWS restructuring. But this trend has taken place within a simultaneous process of diversification: *different local policy regimes* can be identified today. Using the words of welfare typology (PIERSON; CASTLES, 2007), ***table 1*** shows their principal features on underlying values, policy agendas and management models.

Table 1: Local regimes in Europe: values, agendas and governance

	Values	Urban agenda	Urban governance
Scandinavian	Equality / sustainability	Socioecological transition	Networks / innovation
Continental	Protection / anti risk	Urban regeneration	Public private partnerships
Anglo-saxon	Inclusive growth	Creative and smart city	New public management
Mediterranian	Citizenship building	Commons/ open democracy	Community-based

Source: Elaborated by the author.

2. "European Union (EU)" Multilevel governance networks

Multilevel tension within the process of building policy powers has been a constituent element of European politics. On the one hand the *logic of diversity*, embedded in different institutional levels and agendas, made the creation of a single EU policymaking state very difficult. On the other hand the *logic of European integration*, developed on the basis of the traditional model of multi-sectoral policy harmonization, made difficult as well the emergence of new, local policy powers (LE GALÈS, 2004).

However, over the last decades, an innovative view of the subsidiarity principle has opened the way to a scenario of *local empowerment* within a *multilevel governance model*, where strategic europeanization of policies not only exclude but even foster the role of cities and municipal networks at every policy field, from urban to social inclusion strategies, from environmental to local economic development (FANTOVA, 2014; FELBER, 2012).

Table 2: Policymaking systems depending on level and model of EU Integration

	Model of Integration		
Level of Integration		Comprehensive	Strategic
	High Europeanization	***Single policymaking state***	***Multilevel governance***
	Low Europeanization	***Transfer of policy paradigms***	***Convergence of policy aims***

Source: Elaborated by the author

In other words, the traditional models of funcional or dual federalism, where local government was pushed to implementation roles or to a marginal agenda are now being replaced by a *relational policymaking federalism*. A multilevel governance based on policy networks with interdependencies and shared powers, and with expanded and strategic urban agendas. A model which, crucially, does not accept stable and rigid legal frames of powers allocation, but needs to be managed on the grounds of *deliberation, learning and open political negotiation*. (BLANCO, GOMÀ, 2002).

Table 3: From intergovernmental relations to multilevel governance networks

	Intergovernmental Relations (Classic patterns)		***Multilevel governance networks***
	Functional Decentralized Model	Dual state model	***Relational policymaking federalism***
Power relations	Hierarchies	Legal Autonomy	***Interdepencies***
Responsibilities allocation	Specialization	Segmentation	***Shared***
Local Agendas	Cross-sectoral	Narrow/Marginal	***Expanded***
Local Roles	Implementation	Decision-making	***Strategic***

Source: Elaborated by the author

3. Better and fairer cities through people policymaking networks

It is assumed so far that different local regimes have emerged recently in Europe, with expanded agendas and playing strategic roles. Moreover, cities are today working within a relational and open policymaking federalism which brings multilevel networks at the heart of a changing European governance (HANTRAIS, 2007). In this context, the city of Barcelona shows some features that can be useful to illustrate these assumptions.

Barcelona may be considered a case of latin-mediterranian city and its local policy regime. It is, on the one side, a densely populated place, where the urban functional, cultural and social class mix is quite well preserved across the neighbourhoods. Besides this, there is a high density of social ties and networks which give communities a sense of identity, and strong patterns of urban space commoning. It is not, of course, the entire reality. Barcelona is also a city which receives every year 20 million of tourists, and is perceive by global financial agents as a platform of high profit for property investment. Both things have great impacts: they tend to erode the urban mix, make housing very expensive, and generate gentrification processes. On that basis, how does local government manage to *reinforce an urban regime based on citizenship-building values*, and to face the risks which may undermine them?

The new urban agenda establishes the right to the city at the heart of the local regime, which is built through a set of common good policies on the housing, environmental, social and economic dimensions. But it is crucial that those policies are to be deliver by a governance system of *open policy networks* which enable *the involvement of residents, communities and their organizations*. The challenge is then making policies work not only for citizens, but by citizens (LAVAL, DARDOT, 2015). This option might be seen as a complex and even inefficient way to reach policy outputs. But there are at least three type of arguments which support the approach. Firstly, an argument of *values*: people participation in policy networks as a means to deepen democracy; secondly an argument of *power*: to make effective the right to the city, a more democratic power structure, and a

new balance of power relations that transfers influence from corporate actors to the people are needed; and third, an argument of *knowledge and complexity*, as we are living in cities of increasing social diversity and shared knowledge, and therefore nobody is able to grasp enough experience or expertise to ensure good policy outputs. Good governance becomes, instead, a set of social learning processes. In summary, *citizen involvement* in the urban governance arena is a way to deliver *more sensible and fairer policies*.

Table 4: Models of urban policymaking according to levels of social and knowledge diversity

		Social diversity	
		Limited	Complex
Knowledge Sharing	Low	Urban policymaking as rational top-down structures	Urban policymaking as collective negotiation
	High	Urban policymaking as operative experimentation	*Urban policymaking as* ***Social learning processes***

Source: Elaborated by the author

What are the real ways to put in practice citizen involvement in urban policymaking? Based on Barcelona experience, 6 strategies can be listed as governance proposals to empower residents, communities and social organizations.

3.1. Empowering by networks of policy coproduction

3.1.1. Coproduction of urban policies

Coproduction is policymaking in common. It is a step beyond a traditional stakeholder approach to policy networks, and beyond conventional citizen participation (PASCUAL, 2010). The starting point is that the public is wider than the institutional. It becomes a shared space where partnerships between local state, citizens and community agents may provide new grounds for policymaking. Coproduction may involve a process of participatory budgeting, whereby people codecide priorities and investments; common policy planning on key broad areas (education, social inclusion, mobility or ecological transition); and action networks to implement policies and programmes.

3.1.2. Community Development Plans (CDP)

It is the area-based dimension of policy coproduction. Barcelona is divided into 73 neighbourhoods. The CDP are the development strategy of each, on the grounds of a communitarian evaluation of needs and potentials, which gives way to a popular planning process on a comprehensive policy approach. So the CDP are intended to improve the community life with better health, education, care, housing, public space, etc. But they are intended to do so by enabling the involvement of the people, and by interconnecting policies and actors. Local public services work together with grassroots organisations, and professionals of different policy areas start to bring together resources, actions and aims.

3.2. empowering by networks of citizen management

3.2.1. Remunicipalization and democratic management

Over the past decades, a strong movement led to urban commodification, that is, the transfer of basic goods to the market. This trend is now on the road to be reversed. But not to go back to a system of bureaucratic provision. Instead, the remunicipalization of services and common goods – from children and home care to energy and water supply – open the way to new forms of cooperative and decentralized public management, open to people engagement and under social and democratic control.

3.2.2. Citizen management of centers and urban spaces

Another relevant feature in local policymaking was externalizing the private management of public services on a competitive contract basis. This trend even reached the network of neighbourhood-based cultural and civic centers, owned by the Council. Recently, the alternative explored to reverse this has consisted of a model of citizen management. It implies the community managing the centers by means of a network of social organizations. They propose a project which is publicly evaluated and it becomes an agreement signed by both sides: local authority and the community network. This model has also been extended to public spaces with non-executed planning provisions (urban empties). The overall result is now a pluralist network of public-community partnerships running urban, social and cultural projects both on centers and streets: networks for the involvement of citizens in the building of common spaces.

3.3. Other forms of empowerment: direct democracy and social innovation

3.3.1. Local direct democracy tools

Citizen involvement in local decisionmaking is about networks and open deliberation, but it is also about the devolution of direct capacity to local residents to make a concrete decision on a city issue through a consultation or a referendum. Direct democracy tools should embrace processes of appropiate information and spaces of public debate. They should guarantee as well that the result of the referendum will be considered a binding decision, with the obligation to be implemented.

3.3.2. Support to social innovation practices

The recent crisis and its impacts on the most vulnerable groups and urban areas, as well as the austerity policies with social cuts, have provoked the development of social innovation practices. As defined by the European Union, they are initiatives focused on building new types of collective answers to emerging human needs, beyond the institutional sphere, and oriented to empower people and neighbourhoods. They may range from community food provision to children shared caring and networks of knowledge or time exchange. The challenge for local authorities is to set up resources and schemes of recognition and support without eroding the autonomy of the social innovation practices.

Coproduction, Community Development Plans (CDP), remunicipalization, citizen management, direct democracy and social innovation can be considered as a set of keystones to build the new urban regime in terms of common good and people involvement. These strategies, which are now being implemented in Barcelona, are coherent with the two initial assumptions: *the local level is playing a set of reinforced strategic roles*, and it is doing so reversing both bureaucratic and market models, by *building urban governance networks as a pluralistic arena of citizen involvement in the common good city*.

4. Stronger and fairer cities through international networks

In the previous paragraphs, the ideas of a reinforced local government level shaping an urban policy regime through networks of citizen involvement have been illustrated taking into account the case of Barcelona. But that is not the whole story. There is another part: the building of international networks. This can be analyzed briefly along two dimensions. On the one side, a dimension of scale: European and global. On the other, a political dimension: *multilevel networks to involve local authorities on governance with other institutions*, and *horizontal networks to strengthen the transformative role of cities*. In the crossing of both settings, different experiences emerge.

Table 5: Different models and scales of International networks of cities

	Networks to reinforce cities in multilevel governance	Networks to reinforce cities as a level for change
European	Eurocities	Issue network cities (Refugges welcome, ecological transition…)
Global	UCLG (United Cities and Local Governments)	Habitat III Alternatives

Source: Elaborated by the author

4.1. Networks of cities within multilevel governance

United Cities and Local Governments (UCLG), headquartered in Barcelona, is the global network of cities aimed at *being the united voice and world advocate of democratic local self-government, promoting its values, objectives and interests within the wider international community***.** UCLG's work programme focuses on: a) Increasing the role and influence of local government and its representative organisations in global governance; and b) Becoming the main source of support for democratic, effective, innovative local government close to the citizen. Eurocities was founded in 1986 by the mayors of six large cities: Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lyon, Rotterdam and Milan. Today, Eurocities brings together the local governments of over 130 European cities. Through six thematic forums and a wide range of

working groups and projects, the network attempts to influence the EU institutions to respond to common issues that affect the day-to-day lives of urban Europe, as well as it offers members a platform for sharing knowledge and exchanging ideas. As the Eurocities Manifesto declares:

> our objective is to reinforce the important role that local governments should play in a multilevel governance structure. We aim to shape the opinions of Brussels stakeholders and ultimately shift the focus of EU legislation in a way which allows city governments to tackle strategic challenges at local level (Eurocities Manifesto)

4.2. Networks of cities for change

Habitat is the United Nations summit on cities and urban sustainable development which is held every 20 years. The Habitat III meeting took place in Quito, in October 2016. More than half of the world population is now living in urban areas. In this sense, Habitat III opened up the Urban Age, and a *New Urban Agenda* was discussed and approved. However, the main institutional actors were the nation-states with their presidents and ministers. Cities and mayors played a quite marginal role. This contradiction was a key factor to fuel the urban alternative forums, where cities and other urban and community agents met to discuss and claim for the *right to the city* and for a system of urban real democracy at a global scale. *Habitat III Alternative*[2] and *Resist Habitat III*[3] final statements may be thus considered as the seed of horizontal networks of cities building a transformative municipalism.

However, it is at European level, where the network of cities for change has gained visibility and has impacted upon key policy issues. Last year, the political force now in power in Barcelona, Barcelona in Common, launched a framework statement advocating for a strong relationship between new municipalism and the reconstruction of Europe from below:

> We still believe that our response should be based on our local communities, on proximity, on municipalism. The city is the space in which democracy was born, and it will be where we can win it back. But *we must not think about the city in isolation*; we have to link up with other European cities that are in a process of democratic transformation. That is why we have to be ready to connect different situations, know-how and processes to create a *network of cities for real democracy, alternative economies, human rights and the commons.* If we are able to imagine a different Europe, we will have the power to transform it.

2 https://www.flacso.edu.ec/flax15/_upload/habitatIII/Manifiesto_Quito

3 https://resistenciapopularhabitat3.org/2016/10/25/declaracion-por-la-defensa-de-nuestros-territorios/

Different networks of cities around key policy issues have been created in Europe. Being some of the most relevant the network of *Refugees Welcome Cities*, oriented to put together local-level strategies to host refugees from countries with armed conflicts, in the light of the failure of EU-level responses; or the *Transition Towns* network, where cities share strategies to urban sustainable development ans socioecological change. Finally, it is important to mention, at national level, the network of *Cities of Change*, created by most of the largest cities in Spain where broad coalitions of progressive forces and citizens movements won last year municipal election and are now governing those cities. The network operates as a stable space for policy coordination on several areas, ranging from housing and urban planning to social economy and open democracy.

In summary, European Union and EU governance are facing major challenges. Local governments are increasingly at the heart (SARACENO, 2002; SUBIRATS, 2002). Cities are stronger; urban regimes are more likely to channel political innovation in decisionmaking; and those stronger cities are generating international networks to reinforce their presence in multilevel governance and their own policy responses to global challenges.

References

BLANCO, I.; GOMÀ, R. ***Gobiernos locales y redes participativas***. Barcelona: Ariel, 2002.

FANTOVA, F. ***Diseño de políticas sociales.*** Editorial CCS, Madrid, 2014.

FELBER, Ch. ***La economía del bien común***. Deusto Ed. Deusto, 2012.

HANTRAIS, L. ***Social policy in the European Union.*** Palgrave, Basingstoke, 2007.

LAVAL, Ch; DARDOT, P. ***Común. Ensayo sobre la revolución del S. XXI.*** Gedisa, Barcelona, 2015.

LE GALÈS, P. ***European cities. Social conflict and governance***, Oxford: Oxford University Press, 2004.

PASCUAL, JM. Godàs, X. ***El buen gobierno 2.0.*** La gobernanza democrática territorial. Editorial Tirant lo Blanch, València, 2010.

PIERSON, C.; CASTLES, F. ***The welfare state reader***, Polity Press, Cambridge, 2007.

SARACENO, Ch. ***Social assistance dynamics in Europe***. Policy Press, Bristol, 2002.

SUBIRATS, J. ***Redes, territorios y gobierno.*** UIMP, Barcleona, 2002.

VEGA, C. ***Culturas del cuidado en transición.*** UOC, Barcelona, 2009.

De crise e escalas: o *novo* municipalismo e as políticas públicas na contemporaneidade líquida

Crisis and scales: the new municipalism and public policies in the liquid contemporaneity

De crisis y escalas: el nuevo municipalismo y las políticas públicas en la contemporaneidad líquida

Marco Aurélio Costa[1]

Resumo

COSTA. Marco Aurélio. De crise e escalas: o novo municipalismo e as políticas públicas na contemporaneidade líquida. ***Revista C&Trópico***. v. 43, edição especial, p. 23-48, 2019. DOI: https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.9-35

Considerando o entendimento da contemporaneidade a partir de sua faceta fluida, incerta e transitória e tendo como pano de fundo as discussões em torno da crise, que traz elementos de permanência em meio a despeito da suposta fluidez dos tempos atuais, o artigo discute as soluções, alternativas e possibilidades de superação dos desafios correntes na escala global trazidas pelo novo municipalismo do bem comum. São discutidas as bases teóricas e conceituais desse movimento e são apresentadas as experiências recentes do municipalismo do bem comum na Catalunha, as quais surgem como resposta aos efeitos da crise financeira global de 2007/2008. A partir da identificação dos principais desafios a serem enfrentados por esse novo municipalismo, o artigo faz uma defesa da proposta municipalista, tendo como eixo a valorização da política de proximidade, alertando, contudo, para a necessidade e para os desafios associados à construção dessas práticas em contextos de culturas políticas menos densas, consistentes e participativas.

Palavras-chave: Municipalismo. Bem comum. Crise financeira. Políticas públicas.

Abstract

COSTA. Marco Aurélio. Crisis and scales: the new municipalism and public policies in the liquid contemporaneity. ***Revista C&Trópico***. v. 43, special edition, p. 23-48, 2019. DOI: https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.9-35

Considering the understanding of contemporaneity from its fluid, uncertain and transitory facet and having as background the discussions around the crisis, which brings elements of permanence in spite of the supposed fluidity of the present times, the article discusses the solutions, alternatives and possibilities of overcoming the current challenges on the global scale brought about by the new municipalism of the common good. The theoretical and conceptual bases of

1 Doutor em Planejamento Urbano e Regional (Ippur/UFRJ), com pós-doutorado na Universidade Autônoma de Barcelona, Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea e Coordenador Nacional do INCT em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT). marco.costa@ipea.gov.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9871-6856

this movement are discussed and the recent experiences of municipalism of the common good in Catalonia are presented, which arise in response to the effects of the global financial crisis of 2007/2008. From the identification of the main challenges to be faced by this new municipality, the article makes a defense of the municipalist proposal, having as its axis the valorization of the policy of proximity, alerting, however, to the necessity and to the challenges associated with the construction of these practices in contexts of less dense, consistent and participatory political cultures.

Keywords: Municipalism. Common good. Financial crisis. Public policies.

Resumen

COSTA. Marco Aurélio. De crisis y escalas: el nuevo municipalismo y las políticas públicas en la contemporaneidad líquida. ***Revista C&Trópico***. v. 43, edición especial, p. 23-48, 2019. DOI: https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.9-35

Considerando la comprensión de la contemporaneidad a partir de su faceta fluida, incierta y transitoria y teniendo como telón de fondo las discusiones sobre la crisis, que trae elementos de permanencia en medio de la supuesta fluidez de los tiempos actuales, el artículo discute las soluciones, alternativas y posibilidades de superación de los desafíos corrientes en la escala global traídas por el nuevo municipalismo del bien común. Se discuten las bases teóricas y conceptuales de este movimiento y se presentan las experiencias recientes del municipalismo del bien común en Cataluña, que surgen como respuesta a los efectos de la crisis financiera global de 2007/2008. A partir de la identificación de los principales desafíos a afrontar por este nuevo municipalismo, el artículo hace una defensa de la propuesta municipalista, teniendo como eje la valorización de la política de proximidad, sin embargo, advirtiendo de la necesidad y los desafíos asociados a la construcción de estas prácticas en contextos de culturas políticas menos densas, consistentes y participativas.

Palabras clave: Municipalismo. Bien común. Crisis financiera. Políticas públicas.

Data de submissão: 07/06/2019
Data de aceite: 24/07/2019

1. Modernidade líquida e crise: um regime em crise ou um regime de crise?

O tempo presente tem sido identificado, por diversos autores, como um tempo de mudança, de transição. Bauman propõe o conceito de modernidade líquida, em contraposição à modernidade sólida do período anterior, para caracterizar a passagem de uma condição baseada em estruturas rígidas, estáveis e de maior segurança para um mundo fluido, incerto e transitório. Haveria

> a passagem da fase "sólida" da modernidade para a "líquida", ou seja, para uma condição em que as organizações sociais (estruturas que limitam as escolhas individuais, instituições que asseguram a repetição de rotinas, padrões de comportamento aceitável) não podem mais manter sua forma por muito tempo (nem se espera que o façam), pois se decompõem e se dissolvem mais rápido que o tempo que se leva para moldá-las (BAUMAN, 2007, p. 7).

Muitos outros autores convergem para essa leitura de uma temporalidade de mudança, fazendo da contemporaneidade um tempo de transformações profundas – e de desenvolvimento aberto ou incerto. Boaventura de Sousa Santos, por exemplo, afirma estarmos num período de transição, no qual

> o ritmo, a escala, a natureza e o alcance das transformações sociais são de tal ordem que os momentos de destruição e os momentos de criação se sucedem uns aos outros numa cadência frenética, sem deixar tempo nem espaço para momentos de estabilização e de consolidação (SANTOS, 2017, p. 19).

Seja na esfera da produção, com o fim do regime fordista e as mudanças provocadas pelos avanços tecnológicos e usos de novos recursos informacionais e de comunicação – com suas implicações sobre o mundo do trabalho e sobre o território ainda não completamente decodificadas –; seja na esfera da circulação e do consumo, expressa na própria constituição de um mercado global de consumo de massa, em que consumidores, tanto quanto produtos, se homogeneizam; na ordem jurídico-administrativa, na qual a regulação, de um lado, e a judicialização, de outro, jogam papéis fundamentais na estruturação societal; ou na vida cotidiana e íntima, na qual relações, direitos e certezas são desestabilizados. Há um crescente entendimento de que há uma alteração no modo como se percebe e se vivencia o espaço-tempo, estando ampliadas a insegurança, a incerteza, a sensação de instabilidade de estruturas, relações e instituições.

Como reforço e parte dessa nova condição, a recente crise econômico-financeira de 2007/2008 trouxe movimentos, tendências e narrativas que reforçam os elementos de insegurança sistêmica, estimulam estratégias individualistas de vida e sustentam a defesa de políticas de cunho neoliberal e de austeridade.

Crise passa a ser uma palavra-chave nas narrativas sobre o tempo presente, constituindo-se numa dessas palavras polissêmicas, cujo sentido se encontra em disputa. Há, de fato, diferentes leituras sobre o que seria a crise a ser superada. Autores alinhados com a perspectiva (neo)liberal enfocam os efeitos superficiais da crise financeira decorrente do estouro da bolha imobiliária. Alguns defendem que a regulação do mercado de crédito imobiliário e a aprendizagem vivenciada pelo próprio "mercado" seriam suficientes para retomar o caminho do crescimento econômico, posição defendida, por exemplo, pelo investidor George Soros (2012). Outros trabalham com perspectivas analíticas ainda mais

estreitas e valorizam aspectos relacionados a efeitos da crise de 2007/2008, associando-os às trajetórias das políticas econômicas de seus países, em geral, em crítica às intervenções estatais na ordem econômica.[2] A saída da crise passa pela desregulamentação das relações trabalhistas; pela redução do tamanho do Estado; pela abertura de novas possibilidades para exploração de recursos naturais, por meio da revisão das legislações de proteção ambiental, do patrimônio cultural ou dos povos tradicionais, sempre no sentido de reduzir salvaguardas e direitos, de simplificar processos administrativos de aprovação de empreendimentos ou de anular medidas que limitam as possibilidades para o crescimento econômico. O Estado e as políticas públicas, nessa perspectiva, aparecem como os grandes vilões a serem derrotados e os atores sociais e agentes políticos que defendem direitos sociais, direitos difusos e direitos humanos são vistos como parte do problema, portanto, responsáveis pela crise. Políticas de austeridade, nesse caso, seriam o remédio.

Neste trabalho, toma-se como referência as análises que, para além do reconhecimento do caráter global dos acontecimentos, movimentos e dinâmicas em curso, compartilham do entendimento de que há um processo mais profundo de transformação, o qual se expressa numa crise que não é apenas econômica e que produz rebatimentos em todas escalas de atuação do Estado, trazendo implicações diversas para as políticas públicas.

Parte-se, portanto, do entendimento que o capitalismo, em sua escala global, enfrenta uma crise que não possui apenas os componentes de crises conjunturais ou cíclicas – ainda que possa possuir tais ingredientes –, mas que tem raízes e extensões mais profundas, configurando uma crise de valores, civilizatória.

Ainda que possua uma expressão econômica fundamental, a crise não é apenas econômica e se encontra nas diferentes dimensões das esferas pública e privada. Como destacam Ismael Blanco e Ricard Gomà, "não é uma crise de problemas globais e impactos locais. É multinível: seus fatores e as suas respostas se dão em múltiplas escalas" (2016, p. 19). Portanto, faz-se necessário entendê-la e analisá-la em diferentes perspectivas, dimensões e escalas.

No que diz respeito às políticas públicas e ao planejamento urbano e regional, a crise se manifesta nas disputas em torno de projetos alternativos, que se reflete em concepções concorrentes da organização do Estado e de suas possibilidades de atuação. O escopo, o tamanho e a potência do estado de Bem-Estar social herdado da modernidade sólida, sobretudo nos países centrais, em suas diferentes escalas e níveis de governo, encontram-se em debate. Sua construção, consolidação ou negação, nos países em desenvolvimento, encontram-se em disputa.

Na escala nacional, a disputa gira em torno da distribuição da riqueza gerada, colocando em cheque a situação fiscal e financeira do Estado (em suas diversas esferas), a existência e a qualidade dos serviços públicos e as dinâmicas de concentração e distribuição de renda. O plano urbano-metropolitano manifesta-se nos projetos de cidade, nas diferentes propostas em torno da constituição ou não de espaços de sociabilidade, de troca e fruição. Em um capitalismo crescentemente dependente da

2 Sobre o debate em torno das interpretações da crise de 2007/2008, ver Aalbers (2013).

produção do espaço, as metrópoles e suas cidades tornam-se palco de uma disputa por projetos societais opostos, em que a colonização da vida pelos processos de mercantilização – cujos efeitos não se resumem à dimensão econômica – encontra resistência em projetos que buscam valorizar o valor de uso em contraposição ao valor de troca e defender o direito à cidade, o direito à metrópole.[3]

As disputas e conflitos sociais, políticos e econômicos fazem parte do desenvolvimento capitalista. Não há nada de novo nisso. Mas os elementos associados à modernidade líquida, à transição e às mudanças no regime de acumulação se amplificam com a crise atual, sobretudo de 2007/2008 em diante, de modo que se conforma um período em que o regime está em crise ao mesmo tempo em que se conforma um regime de crise, em que a a insegurança, a incerteza e a instabilidade das estruturas e instituições, de um lado, servem de suporte e justificativa para o discurso e as políticas de austeridade, e, de outro, reforçam estratégias individualistas e colocam em cheque ações coletivas. O regime de crise nutre-se do cultivo da insegurança, do estímulo ao individualismo e da corrosão da confiança nas instituições, nas relações e nas pessoas.

A crise pode ser lida como expressão de projetos societais alternativos, concorrentes e das disputas, inclusive do conflito distributivo, que se dá em diversas escalas – desde a contraposição dos interesses corporativos transnacionais em face da atuação dos estados nacionais até suas manifestações, com cores próprias, nas escalas nacionais, subnacionais e locais, seja na esfera pública, seja na esfera privada. Os desdobramentos da crise e do regime de crise, de um lado, e as possibilidades de configuração de um novo pacto societal, de outro, refletem-se nas políticas públicas e nos projetos alternativos e concorrentes que se dão nas diversas escalas e nas esferas de governo.

Neste sentido, há que se desenvolver análises que observem o que se passa em cada contexto concreto, sem perder de vista a relação que cada caso particular mantém com as demais escalas (e esferas). A escala local, com sua esfera correspondente de governo, em cada contexto histórico específico, deve ser entendida em suas relações com o que se passa em sua região, no país e no mundo.

Tendo como pano de fundo o debate sobre a contemporaneidade líquida, este texto aborda a proposta e as possibilidades do municipalismo do bem comum, caracterizado, sobretudo, pelas experiências observadas em municípios da Catalunha. Considerando as características desse movimento, faz-se uma reflexão sobre seu potencial, obstáculos e desafios, buscando apontar, de forma embrionária, as possibilidades de um municipalismo com essas feições no Brasil. A próxima seção discute as respostas que vêm sendo dadas, na última década, à crise atual, entre as quais se destaca o novo municipalismo do bem comum, cujos fundamentos teóricos são então apresentados. Na terceira seção, o texto traz a análise de experiências que têm lugar na Catalunha, tomadas como referência para se elencar os principais desafios que enfrenta o novo municipalismo, na quarta seção. Ao final, o texto traz notas reflexivas e provocativas sobre o municipalismo, considerando o contexto histórico, social e político brasileiro.

3 Os conceitos fundamentais associados à produção do espaço e ao direito à cidade remetem às contribuições de Henri Lefebvre (1991; 2005).

2. A crise global e a proposta municipalista

A crise econômica e financeira de 2007/2008, com o estouro da bolha imobiliária, tornou visível uma das dimensões mais importantes da atual fase do desenvolvimento capitalista, evidenciando as relações entre a produção do espaço e o capitalismo financeiro. Como aponta Raquel Rolnik, em diálogo com as contribuições de Harvey, o alcance da crise vai muito além de seus sinais mais evidentes: "trata-se da conversão da economia política da habitação em elemento estruturador de um processo de transformação da própria natureza e forma de ação do capitalismo em sua versão contemporânea – era de hegemonia das finanças, do capital fictício e do domínio crescente da extração de renda sobre o capital produtivo" (2015, p.26-27).

A crise financeira-hipotecária teve seu epicentro nos Estados Unidos, mas seus efeitos foram globais, fazendo-se sentir com intensidades variadas a depender do estágio daquela conversão da economia política da habitação em um elemento estruturador do capitalismo. As respostas aos efeitos da crise têm sido variadas e perpassam todas as esferas governamentais nos países mais afetados. Governos centrais e locais se envolveram no desenho de respostas às crises.

Na Espanha, por exemplo, a crise se fez sentir de forma intensa, ainda que com variações regionais, a depender do quanto a economia local/regional estava imbricada no movimento de crescimento da bolha imobiliária. E esse foi o caso da Catalunha, notadamente de Barcelona, em que os efeitos da crise foram substanciais.

Entre 1997 e 2007, os preços dos imóveis na Espanha aumentaram em 288% (quase quadruplicaram), tendo o valor dos terrenos quase quintuplicado.[4] Em 2017, registrava-se a estabilização desses preços, 40% abaixo dos valores de pico observados em 1997.[5] Em Barcelona, em janeiro/2014, o preço do metro quadrado construído estava 37% abaixo do valor de pico observado em março/2007.[6] Na Catalunha, o número de moradias vendidas cai de pouco mais de 41 mil para 26 mil, entre 2007 e 2008, ao passo que o número de novas unidades residenciais produzidas cai de 127 mil, em 2006, para pouco mais de 12 mil, em 2009, e para 5.311 unidades construídas, em 2012 (GUTIÉRREZ; DELCLÒS, 2017).

Os efeitos da crise imobiliária fizeram-se sentir na economia como um todo. Houve uma brusca retração da atividade econômica, afetando o nível de emprego e a sua distribuição entre os setores da economia, com redução expressiva das ocupações ligadas à indústria da construção civil, que chegou a perder quase 60% de seus postos de trabalho entre 2006 e 2012 (CARAVACA et al, 2017).

A crise econômica imobiliária, contudo, é tão somente a expressão de uma das facetas de uma crise mais ampla, tal como vimos na seção anterior. Nesse sentido, a

4 Ver portal Público: https://www.publico.pt/2009/10/08/economia/noticia/bolha-imobiliaria-em-espanha-fez-preco-das-casas-subir-288-por-cento-1404167, consulta em 05/11/2018. Acesso em: 5 nov 2018

5 Ver portal Negócios: https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/imobiliario/detalhe/fitch_crise_imobiliaria_em_espanha_esta_a_chegar_ao_fim, consulta em 05/11/2018. Acesso em: 5 nov 2018

6 Ver portal Idealista: https://www.idealista.com/news/estadisticas/indicevivienda#Barcelona, consulta em 05/11/2018.

resposta à crise não pode se limitar a uma resposta meramente econômica, seja no sentido de lidar com os efeitos mais perversos e potencialmente perigosos para o sistema, sobretudo para o sistema financeiro responsável pela produção da crise financeira-hipotecária; seja no sentido de se limitar a corrigir as falhas do mercado de financiamento da produção e do consumo imobiliário.

Essas, contudo, foram as respostas mais comuns à crise. Face aos riscos para as instituições financeiras envolvidas na produção da crise, recursos públicos foram drenados para cobrir os rombos deixados, seja nos Estados Unidos, seja na Europa (ROLNIK, 2015). Do mesmo modo, soluções regulatórias foram buscadas, visando proteger o sistema da produção de uma nova bolha imobiliária.

> Na Espanha, por exemplo, quase 170 milhões de euros foram utilizados desde 2008 para resgatar entidades financeiras, sem exigências de contrapartidas. Sem a imposição de qualquer tipo de condição, os novos recursos injetados pelos bancos centrais seguiram a lógica financeira e, em vez de se dirigirem para a recuperação dos mercados habitacionais locais, procuraram investimentos em áreas mais lucrativas nos mercados emergentes, como a China (ROLNIK, 2015, p.104).

Respostas à crise – para muitos, equivalente e de consequências mais incertas e profundas do que a de 1929 – refletem o diagnóstico que dela se faz e, nesse caso, elas foram orientadas, sobretudo, para salvar o sistema e as instituições financeiras. Mas as respostas não se limitaram a essas operações, diferentes efeitos no que diz respeito ao desenho e à implementação das políticas públicas foram produzidos, em diferentes escalas.

A resposta municipalista à crise, proposta pelos gestores municipais e acadêmicos envolvidos na iniciativa "Cidades sem medo", traz uma síntese do entendimento, das análises e das recomendações/encaminhamentos que esses agentes sociais e políticos oferecem à crise civilizatória atual, em contraponto com a perspectiva neoliberal dominante.

> Os que afrontam estes tempos incertos sob a perspectiva da defesa da ordem estabelecida negam os problemas estruturais e menosprezam quem os denuncia. Estimulam o medo ao outro a quem apontam como bode expiatório. Interessados em ocultar as causas estruturais – econômicas, políticas e culturais –, assinalam falsos culpados a quem ridicularizar, caluniar, incriminar ou reprimir; amplificam ou simplesmente inventam problemas menos relevantes que distraem a atenção dos verdadeiros conflitos a se enfrentar. Desde essa perspectiva, o sentimento que cria coesão é o medo e o ódio a alguém a quem se deve combater. O resultado é a fratura social, a desigualdade extrema, as

> violências machistas, a xenofobia, os fascismos ou a violência contra a Terra e as outras espécies (HERRERO, 2018, p.5).[7]

Em contraposição a esse quadro e tendo esse entendimento do espaço-tempo no mundo em que vivemos, muitos dos autores aqui citados propõem privilegiar o municipalismo como estratégia para enfrentar os conflitos que perpassam a crise, em suas várias dimensões.

Há, no mundo, uma larga tradição de defesa do municipalismo e há entidades e associações municipalistas de longa duração, como a *International Union of Local Authorities* (IULA), fundada em 1913, e que propõe uma abordagem mais técnica para a defesa do municipalismo; a *United Cities and Local Governments* (UCLG), fundada mais recentemente (2004) e que traz uma abordagem mais política para o movimento; além de diversas entidades regionais, como o *Council of European Municipalities and Regions*, e nacionais, como as muitas *Local Government Associations*.[8] A defesa mais recente do municipalismo inspira-se nos argumentos trazidos pela tradição municipalista, mas o faz numa perspectiva contemporânea, ressignificando alguns dos argumentos historicamente defendidos pelo movimento.

Um argumento tradicionalmente utilizado para fazer a defesa do municipalismo e o protagonismo dessa esfera de governo remete à sua proximidade com o cidadão. Essa proximidade confere à esfera municipal um papel singular no que diz respeito às possibilidades da participação cidadã e ao estabelecimento de diálogo entre cidadãos, gestores públicos e governantes. A proximidade favoreceria, assim, o controle social. Veja-se o que diz o autor a seguir quanto ao novo municipalismo:

> A proximidade emerge como um espaço do qual se podem oferecer respostas adequadas à diversidade e aos novos desafios emergentes. E isso é assim tanto nas urbes mais conectadas com as redes globais de cidades, como nos territórios rurais, nos quais se abrem novas oportunidades surgidas da terciarização das fontes de riqueza, das capacidades de acesso que oferecem as novas tecnologias ou pelos incentivos que gera uma qualidade de vida percebida como melhor (SUBIRATS, 2016, p.49).

Neste novo contexto, para além da importância da esfera local no desenvolvimento de atividades tradicionalmente delegadas à competência municipal, além do suprimento de serviços sociais básicos – notadamente educação, saúde e assistência social, tal como ocorre no Brasil e em muitos países europeus –, há uma revalorização do local que decorre de diferentes processos contemporâneos que alteraram as relações entre economia, sociedade, meio ambiente e território.

Desde os anos 1990, evidencia-se a conformação de uma rede global

7 Os textos originais constantes neste artigo, conforme referências, foram traduzidos pelo autor.

8 No Brasil, há ao menos três entidades municipalistas e de articulação de governos locais, como é o caso da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), que reúne os prefeitos das maiores cidades do país.

hierarquizada, fortemente assentada nas novas tecnologias de informação e comunicação em suas interfaces com o capitalismo contemporâneo, no qual as cidades que concentram a oferta de serviços financeiros são nódulos de maior densidade dessa rede (SASSEN, 1991). No século XXI, chamado de século das cidades, no qual a população do planeta já é majoritariamente urbana, as metrópoles desempenham um papel cada vez mais central, não apenas para suas regiões, mas para diferentes escalas e contextos.

Diversos processos e movimentos reforçam o papel das metrópoles e das cidades no mundo contemporâneo: aspectos sociais ligados às mudanças na esfera produtiva, às alterações demográficas – como o envelhecimento relativo da população –, e às próprias pautas identitárias ligadas a gênero, sexualidade, religião e origens étnicas que fazem das cidades os espaços privilegiados para lidar com os desafios e demandas associados; aspectos ligados à dimensão ambiental, notadamente relacionados com as mudanças climáticas e aos desafios endereçados às grandes cidades, grandes consumidoras de energia e responsáveis por parte considerável da poluição atmosférica do planeta; novas dinâmicas econômicas locais associadas ao surgimento do marketing urbano e da indústria do turismo, pressionando os mercados imobiliários locais; as possibilidades e os desafios que o desenvolvimento tecnológico trazem para o exercício da cidadania e para a participação social (HARVEY, 2016; SUBIRATS, 2016).

Considerando as mudanças tecnológicas e a mundialização, as várias transformações por que passa a humanidade trazem novos desafios para as condições de ser neste espaço-tempo de transição, líquido e onde há respostas alternativas aos desafios e às oportunidades que estão em jogo.

Nesse contexto, o novo municipalismo defende o protagonismo da escala local, de sua comunidade e dos governos dessa esfera. Sustenta-se que essa não é apenas *uma* alternativa, mas *a* alternativa: "o municipalismo não é apenas um dos meios para produzir uma mudança social, mas a única ferramenta capaz de conseguir a transformação da sociedade" (BOOKCHIN, 2018, p.17).

Esse olhar para o local, contudo, não se dá num registro de antagonismo ao globalismo, mas de entendimento das interações existentes entre o global e o local. Joan Subirats, nesse sentido, propõe uma superação dessa dicotomia:

> Pode parecer que em um mundo cada vez mais interconectado, onde as relações e os intercâmbios econômicos se mundializaram e onde parecem existir tendências de homogeneização cultural, há cada vez menos espaço para falar de diferenciação, comunidade e identidade local. Contudo, constatamos que, talvez inicialmente como reação, mas depois de um modo consciente, renascem e se configuram identidades locais e territórios que buscam uma maneira própria de ser universais. A dinâmica global-local não é uma forma de resistência localista à globalização. (...) Devemos pensar globalmente e agir localmente, mas também pensar localmente e agir globalmente (SUBIRATS, 2016, p.112-113).

Decerto que há outras alternativas, mas a resposta do municipalismo do bem comum assume a natureza política de sua proposta em oposição às demais respostas que se fundamentam, ao fim e ao cabo, na mercantilização generalizada de bens, produtos, serviços e suportes disponíveis para a reprodução da vida social e econômica. Trata-se de uma proposta que se contrapõe à colonização da sociedade pelos valores ancorados na esfera econômica e mercantil, com os riscos que esses processos trazem para a coesão social e territorial, para a diversidade das pessoas e dos territórios: "em um momento em que os direitos humanos, a democracia e o bem público se veem atacados por governos centralizados e crescentemente autoritários e nacionalistas, o municipalismo permite-nos demandar a esfera pública para exercitar uma cidadania e liberdade autênticas" (BOOKCHIN, 2018, p.19).

A base desse novo municipalismo diz respeito ao bem comum e à sua gestão e governança no mundo contemporâneo, considerando as políticas e ações de proximidade. Esse entendimento tem como ponto de partida definições já conhecidas dos bens comuns, como bens "universais, que são vitais e insubstituíveis. Os mais evidentes são o ar, o sol e a água. Em princípio, não pertencem a ninguém, são de todos" (SUBIRATS, 2016, p.63).

Indo mais além da definição tradicional dos bens comuns, há um entendimento holístico e ecológico do comum:

> Podemos dizer não que "temos" bens comuns, mas que fazemos parte do comum na medida que somos parte de um ecossistema, de um conjunto de relações em um entorno urbano ou rural e, portanto, que o sujeito faz parte do objeto. Os bens comuns são inseparavelmente unidos e, ao mesmo tempo, unem entre si as pessoas, as comunidades e o próprio ecossistema (SUBIRTATS, 2016, p.65).

De imediato, há uma incorporação mais ampla da dimensão ambiental nessa compreensão do comum, para além da mera consideração dos recursos naturais. Mas a operação mais arrojada dessa abordagem compreende a incorporação não apenas de tudo que diz respeito ao patrimônio cultural e natural da humanidade, mas da própria humanidade, em sua diversidade, rompendo a separação sujeito-objeto que domina a lógica formal.

Desse olhar requalificado sobre os bens comuns, sobre o comum, assenta-se a proposta do novo municipalismo. É desse ponto de partida que se justifica, de uma perspectiva politica – e politizadora – e de uma racionalidade que procura superar as dicotomias entre global e local, entre público e privado, entre Estado e mercado, a construção e o aprofundamento de uma alternativa municipalista, que se assenta na percepção das possibilidades trazidas pelas "significativas conexões entre velhas e tradicionais formas coletivas de gerir recursos, bens e subsistência com novas formas de cooperação e de criação coletiva de valor, vinculadas, em alguns casos, a grande transformação tecnológica e à globalização" (SUBIRATS, 2016, p.69).

Dirigir a atenção para a esfera local é reconhecer a necessidade de, no contexto atual, em face das novas tecnologias, da mundialização e das mudanças que se dão nas várias dimensões da vida societal, de se construir estratégias técnicas, gerenciais e políticas de lidar com as consequências, desafios e possiblidades que se fazem rebater, de forma singular, na esfera local, sem desconsiderar as conexões existentes entre as diferentes escalas. Nas palavras de Subirats, "no fundo, o debate é que governo local, em qual escala, com qual capacidade de decisão e articulação das aspirações sociais necessitamos para fazer frente aos desafios desta mudança de época" (2016, p.50).

Esse desafio possui claros rebatimentos nas políticas públicas locais na medida em que alguns dos desafios tendem a se endereçar a essa escala e à sua esfera de governo: é o caso tanto dos temas associados às mudanças demográficas (como preparar as cidades para uma população envelhecida e que demandará serviços e espaços públicos adequados ao novo perfil de seus cidadãos?); quanto dos temas associados à incorporação das novas tecnologias no contexto urbano, como é o caso das chamadas *smart cities*, em suas interfaces com os desafios associadas à mudança climática.

Nesse sentido, a proposta municipalista deve ser capaz de demonstrar as possibilidades de construção e consolidação de novas formas de lidar com a gestão dos comuns, de seus recursos e das necessidades societais de forma renovada, para além da mera oposição Estado – mercado ou Estado – sociedade, de forma cooperativa e compartida.

> É imprescindível uma mudança de mentalidade porque os comuns seguem vistos como uma oportunidade para experimentar novas formas de interação entre os governos municipais e as iniciativas comunitárias. Os comuns não deveriam ser entendidos como substitutos da gestão pública, mas como parte de um processo democratizador que surge de uma organização comunitária vigorosa em um lugar específico (FORNÉ et al., 2018, p.140).

Superar essas dicotomias e repensar a gestão pública nessa época de mudança é um desafio nada trivial, sobretudo quando há uma colonização da esfera pública pelas lógicas e estratégias privatistas, sob a batuta de uma modernização que "converte as cidades (...) em espaços de segmentação e competição, em marcas que competem globalmente, em modos de especialização e diferenciação funcional" (SUBIRATS, 2016, p.71). Faz-se necessário *repolitizar* a discussão sobre a gestão pública, fazendo-o desde as políticas de proximidade. É isso que propõe o novo municipalismo do bem comum.

Outro aspecto relevante no que diz respeito aos desafios de superar as dicotomias atualmente existentes e de construir uma nova gestão pública remete à questão das escalas. O aumento de interconexões e de interações entre as diversas escalas e, em reflexo, entre as esferas de governo, demanda soluções que passam pelo governo (e pela governança) multinível, assim como pelas várias articulações em rede que se tornam possíveis. Voltaremos a esse tema posteriormente para refletir sobre os desafios da governança metropolitana.

Ir além das iniciativas que se inscrevem na ordem institucional pública e daquelas que se inscrevem no ativismo social, encontrando pontos de convergência e buscando construir novos arranjos e institucionalidades é, em boa medida, o que explora a próxima seção, com o relato da experiência municipalista recente da Catalunha.

3. A recente experiência catalã do municipalismo do bem comum

O municipalismo e o associativismo de base são tradição na Catalunha e, em particular, em Barcelona. As instâncias de participação fazem parte da historia da cidade e remontam ao século XIII, como é o caso do Conselho de *prohoms*, da assembleia de cidadãos e do Conselho de Cem.

No início do século XX, o engajamento político e democrático da sociedade local se fez presente na defesa e na reconstrução da cidade em face dos ataques do exército franquista. A história de reconstrução da cidade e de resistência ao fascismo evidencia traços da cultura politica local e pode ser vista nos vestígios existentes na cidade, como o abrigo antiaéreo (refugi antiaeri 232), situado à praça do Diamante, no bairro de Gràcia, em que à sua entrada, reconstruída com uma estrutura de metal e vidro, pode-se ler o seguinte relato da moradora Meri Arbonès, em referência aos efeitos dos bombardeios que ocorreram na segunda metade dos anos 1930: "porque aqui em Gràcia, como haviam as comissões de festa, que ainda existem, ficamos encarregados da organização das construções. A *Generalitat* fornecia o arquiteto e dava os parâmetros e requisitos, mas toda a obra era feita pelos vizinhos. E todos colaboravam".

O exemplo de mobilização, organização e atuação coletiva da sociedade local trazido pelo depoimento acima, com a reconstrução da cidade, diz muito sobre a presença dessas características na cultura local. Esse e outros exemplos constituem evidências da elevada propensão a participar na vida societal, não apenas em resposta a acontecimentos específicos, mas como parte de sua tradição. Sinalizam para a existência de uma comunidade cívica, nos termos propostos por Putnam (2002), conferindo uma qualidade cultural e política que oferece possibilidades de engajamento em iniciativas de natureza institucional ou não, voltadas para a vida local.

Tais características, decerto, favoreceram as experiências (sociais, econômicas, políticas e urbanísticas) ocorridas na região após o fim do período franquista. Barcelona, principal centro urbano da Catalunha, implementa, já em 1984, uma estrutura pioneira de governança participativa ao implementar o mapa da descentralização por distritos. Dois anos depois, as normas que regulam essa organização, bem como a participação cidadã viriam a ser aprovadas.[9] Após o fim da ditadura, as experiências de gestão urbana produzem um quadro social e urbano melhor nos bairros e cidades da Catalunha, com melhores infraestruturas e condições de vida, para o qual muito contribuíram as ações das prefeituras (BLANCO; GOMÀ, 2016).

9 Ver http://ajuntament.barcelona.cat/participaciociutadana/ca/com-ho-fem.

Várias experiências locais/regionais constituíram referências internacionais, como é o caso do projeto de Barcelona para os Jogos Olímpicos de 1992, com a requalificação urbana de setores localizados em torno do que viria a ser a Vila Olímpica, que inspirou intervenções urbanísticas em diversas cidades do mundo. Nos anos 1990 e 2000, diversos projetos urbanísticos e vários empreendimentos imobiliários ocorreram na região, que assistiu ao crescimento da bolha imobiliária que viria a estourar em 2007/2008.

A crise associada ao setor imobiliário trouxe novos desafios para os municípios da Catalunha, onde vários empreendimentos seriam paralisados/abortados e tantos outros se converteriam em ativos imobiliários abandonados, sem uso, gerando elevados níveis de vacância. É nesse contexto que, paulatinamente, estruturam-se as experiências que constituem o que autores como Subirats (2016), Ismael Blanco e Ricard Gomà (2016) chamam de novo municipalismo do bem comum, refletindo conceitos e teorias em torno do comum.

O municipalismo catalão, no período democrático recente, mostrou-se complexo e dialético, como apontam Blanco e Gomà, sucedendo-se um período marcado por lógicas participativas que evoluíram para um modelo partidarizado, nos anos 1980; para um municipalismo empreendedor e gerencial, nos anos 1990, que convive com o nascimento novos ativismos urbano-ambientais; chegando ao municipalismo baseado na governança em rede, dos anos 2000, no qual o modelo de partidos conviveu com o surgimento de novos atores sociais e políticos e com o surgimento da resistência à especulação imobiliária urbana.

Ismael Blanco e Ricard Gomà (2016, p. 23) a seguir assinalam:

> Para além da sequência cronológica, é interessante destacar que os três cenários do municipalismo, o profissional-burocrático dos anos 1980, o pós-industrial e gerencial dos anos 1990, e o construtor-concertador dos anos 2000, se veem marcados por dinâmicas contraditórias, que coexistem em equilíbrios frágeis e que desenham uma paisagem com muitos matizes.

No contexto da mudança de época, o novo municipalismo do bem comum surge como resposta aos dilemas trazidos pelo tempo presente. "Os impactos da crise de 2007, da austeridade neoliberal de 2010 adiante, e da expressão da mudança de época no terreno sociopolítico com o estouro do 15 de maio em 2011 e do processo nacional da Catalunha, desvertebram o municipalismo da década anterior. É um ponto de inflexão. Abre-se um novo cenário" (BLANCO; GOMÀ, 2016, p.24).

No que os autores consideram um caminho sem retorno, o novo municipalismo que se observa na Catalunha se constrói no "contexto da crise social, da recentralização politica e da regressão democrática que se seguiu ao estouro da crise" (2016, p.26). Nas interações que se estabelecem entre o local e o global, os rebatimentos da crise repercutem na esfera local, trazendo as demandas por soluções dos problemas produzidos mais além dessa escala.

Bauman (2013) utiliza a imagem de uma grande lata de lixo como metáfora das cidades contemporâneas. Segundo ele, criam-se problemas na esfera global que "alguém" deverá solucionar. Esse alguém tem uma inserção territorial precisa, está na escala local.

Numa perspectiva não exatamente convergente com essa, Blanco e Gomà acreditam que a crise é multinível e que as respostas aos desafios passam por soluções a serem dadas em diversas escalas. "Os problemas e as respostas são multiescalares e multidimensionais" (2016, p.19). Portanto, sem perder de vista as interações entre as escalas global e local com todas as suas mediações, observam o surgimento e o desenvolvimento de experiências que colocam juntos o *municipalismo* e o *comum*.

> É um conceito que parece, a princípio, contraditório. Sim, não deixa de ser provocador: há nele uma provocação conceitual, uma chamada pela reflexão inovadora, de fronteira. Porque é nos terrenos de fronteira entre propostas diferentes que se encontram os incentivos para pensar desde chaves inéditas, mas necessárias em um contexto de mudança de época. "Municipalismo" tem conotação institucional. "Bem comum", ao contrário, tem uma gênese situada à margem daquilo que é classicamente público. Acreditamos, contudo, que há um terreno de confluência. E intuímos que pode haver um grande potencial de transformação social, do novo municipalismo emancipador (BLANCO; GOMÀ, 2016, p.27).

Adotando a noção ampliada de comum, tal como apresentada suscintamente na seção passada, o que se vislumbra com as experiências recentes da Catalunha é um municipalismo associado a lógicas comunitárias democráticas, envolvendo governos municipais com políticas públicas que tendem a ressignificar serviços como bens comuns; com práticas sociais que tendem a fazer possível o governo coletivo de recursos, espaços e informação.

Os autores identificam diversas experiências que se desenvolvem na Catalunha, nesses primeiros anos do século XXI, buscando caracterizar essas experiências desde a origem de suas iniciativas, e procurando identificar convergências entre elas.

De um lado, políticas públicas, originárias da ordem institucional, construídas pelos governos municipais, que contribuem para a construção de cidadanias ativas; de outro, práticas cidadãs, originárias da cidadania ativa, que contribuem para a construção de novas práticas institucionais, forjando uma nova política democrática.

Com base na análise de dez dessas experiências, nos eixos da participação democrática, da economia cooperativa e solidária, dos direitos sociais, urbanistas e ambientais e associadas aos vínculos sociais, compreendendo tanto políticas públicas quanto práticas cidadãs, Blanco e Gomà apresentam um quadro comparativo do que seriam o velho e o novo municipalismo catalão (ver Quadro 1).

Quadro 1 – O velho e o novo municipalismo: cenários em contraste

	O velho municipalismo	**O novo municipalismo**
Modelos políticos	Consolidação progressiva do modelo *partidocrático*.	Surgimento de novas tramas de atores e de confluências municipalistas.
Agendas de atuação	Consolidação progressiva da agenda tridimensional: promoção econômica, serviços e território.	Modelos econômicos cooperativos. Reconstrução comunitária de direitos sociais. Políticas urbanas e ambientais híbridas.
Modelos de gestão	Tensões entre lógicas burocráticas e gerenciais. *Externalização* dos contratos.	Compromisso com a remunicipalização dos serviços e com a gestão cidadã de equipamentos e espaços.
Estruturas participativas	Consolidação dos conselhos e espaços formais de participação. Crise de funcionamento e incidência.	Processos participativos de base: ação comunitária. Democracia direta.
Cidadania e tecido social	Consolidação progressiva de um tecido associativo diversificado.	Novo mosaico mobilizador e novo mosaico de práticas alternativas.

Fonte: Blanco e Gomà (2016, p.175).

O novo municipalismo do bem comum sustenta-se em modelos políticos formados por novos atores sociais e políticos, cujo surgimento associa-se à conjunção entre a situação de crise estrutural e a falência dos modelos centrados nos partidos políticos. Uma nova trama de atores se beneficia de a escala local passar a ser o território onde experiências baseadas em redes, plataformas e outras formas de mobilização associadas às novas tecnologias de informação e comunicação tornarem-se possíveis.

Essas novas engenharias de organização social encontram na escala local o ambiente onde se podem tornar realidade. Constituem-se novos modos de mobilização, organização e ação, mais cooperativos, horizontais e baseados na construção de novos laços de confiança.

Nesse novo municipalismo, ganham destaque as agendas da economia solidária e os modelos cooperativos que buscam evitar dinâmicas associadas a movimentos especulativos e financeiros: "economias urbanas sólidas desde sua própria trama de proximidade, e abertas, doravante, à economia global, produtiva, criativa e do conhecimento" (BLANCO; GOMÀ, 2016, p.172).

Também ganham destaque novas abordagens para os direitos sociais e para sua oferta, não mais percebida como matéria exclusivamente estatal, mas como um campo de cooperação e de reconstrução da lógica comunitária.

E, no que diz respeito às políticas urbanas, observa-se a aproximação das pautas urbanas e ambientais, como ilustram, de um lado, o projeto "Criando *Superilhas*", da prefeitura de Barcelona, e a iniciativa "Recriando *Cruzamentos*", por meio dos quais se propõem intervenções urbanísticas que diminuem os espaços das faixas de rolamento

e ampliam os espaços de uso da cidade por pedestres, ao mesmo tempo em que contribuem para a redução da emissão de gases na atmosfera e para melhorar a qualidade do ambiente urbano.

> O municipalismo do bem comum incorpora um eixo da habitabilidade sustentável, de entorno da vida cotidiana, onde seja possível exercer, dia a dia, e para todos, o direito à cidade. Isso implica a prática de um novo urbanismo forjado em torno da recuperação de ruas e praças para a vida; e de uma nova ecologia de proximidade forjada em torno de formas sustentáveis de viver nessas ruas e nessas praças (BLANCO; GOMÀ, 2016, p.129).

Para isso ser possível, o municipalismo do bem comum se ancora em modelos de gestão que reforçam a responsabilidade de todos atores sociais e agentes econômicos e políticos com o comum, ampliando as possibilidades de gestão cidadã de equipamentos e espaços, além de buscar reverter o processo de privatização da gestão da provisão dos bens comuns. Amplia-se a participação social por meio da ação comunitária, com experiências de democracia direta e busca-se ampliar o mosaico de práticas cidadãs.

As experiências recentes da Catalunha permitem caracterizar um municipalismo que fortalece a esfera local, a produção de políticas de forma mais articulada à lógica cidadã e a ação comunitária no território, inclusive dando suporte a iniciativas nascidas na sociedade civil. Seu desenvolvimento busca superar os dualismos público-privado e Estado-sociedade.

4. Os desafios e as possibilidades do novo municipalismo do bem comum

Tendo em vista a avaliação da recente experiência municipalista catalã, Blanco e Gomà (2016) apontaram para um conjunto de desafios para a constituição do novo municipalismo. Nesta seção, traz-se uma reflexão acerca desses desafios, tendo por base a experiência catalã, nos cinco eixos em que se agruparam os casos analisados por eles: democracia participativa (implicação), economia cooperativa (trabalho), direitos sociais e autonomia (pessoas), cotidianidade sustentável (entornos) e vínculos de solidariedade (relações).

4.1. Democracia Participativa

O desafio central do eixo da democracia participativa tem a ver com a construção de institucionalidades e práticas na escala local, em torno do bem comum. Isso implica a existência dessas institucionalidades, onde se possa, de forma compartilhada, debater e tomar decisões relativas à disponibilização, a manutenção e a gestão dos bens comuns.

As dificuldades inerentes à democracia participativa se fazem presentes, tal como já apontaram diversos autores que tratam do tema: há oscilações significativas na propensão a participar, conflitos entre atores da participação social e representantes eleitos pelo sistema político e ainda processos de captura de atores sociais pelo campo institucional.

Considerando tais dificuldades, "a nova institucionalidade configuradora do municipalismo do bem comum há de tornar possível tecer lógicas institucionais e cidadãs, participativas e representativas, entre as quais se produzem tensões e sinergias" (BLANCO; GOMÀ, 2016, p.177).

Essa nova institucionalidade depende de uma (também nova) concepção da ordem político-institucional, que favoreça os componentes associados ao exercício da cidadania e à participação. Esse desafio não se faz alheio aos processos eleitorais e aos partidos políticos. Nesse sentido, para além de ganhar as eleições, é preciso aproximar partidos de movimentos sociais e associativos de base e construir novas institucionalidades, é preciso "politizar a crise": "o impulso do projeto político do municipalismo do bem comum requer, portanto, uma ação proativa, uma ação que, atenta às condições de crescente pluralismo, fragmentação e volatilidade eleitoral, não resultará da conformação de maiorias absolutas improváveis, mas da confluência e cumplicidade entre agentes políticos e sociais plurais" (BLANCO; GOMÀ, 2016, p.167).

Os novos modelos políticos identificados pela experiência catalã são uma possibilidade que converge com as análises de Bauman e Bordoni (2016) sobre a crise. A separação entre poder – entendido como efetiva capacidade de solucionar problemas - e política – habilidade de tomar decisões e propor agendas – seria uma de suas expressões, associando-se à ruptura da confiança na capacidade de o Estado solucionar os problemas contemporâneos. O poder vem sendo exercido na escala global, baseado em outras dinâmicas e interesses, enquanto a política, sobretudo no nível local, encontra-se pressionada e esvaziada de capacidade resolutiva. Como resultante disso, uma crise de confiança atinge os partidos políticos e os modelos políticos a eles associados.

Mas se Bauman e Bordoni destacam os riscos associados a esse distanciamento entre poder e política, aos quais se associam tanto o populismo quanto o nacionalismo, a experiência do municipalismo catalão identifica nesse afastamento a possibilidade de se construir novos modelos políticos, baseados em novas práticas e estratégias políticas, com uma reaproximação entre partidos e movimentos sociais.

Dizer que é possível não significa dizer que é provável. Novas institucionalidades, práticas e modelos políticos, contemplando a democracia participativa, devem ser construídos, não estão dados. Essa democracia participativa local não é necessariamente o retrato do devir, mas uma possibilidade que depende dos atores e agentes que podem se envolver na sua construção. Nesse sentido, politizar a crise e construir novas coalizões e plataformas políticas e eleitorais, não apenas no nível local, mas nos níveis subnacionais e nacional, são condições para que esse potencial se realize.

4.2. Economia Cooperativa e Solidária

No eixo da economia cooperativa e solidária, os desafios também são expressivos e se encontram em aberto. A economia vem sofrendo transformações profundas há algumas décadas. As novas tecnologias têm produzido efeitos sobre a organização da produção econômica, sua distribuição e consumo, com rebatimentos territoriais de várias ordens. Essas transformações estão em curso e seus resultados são ainda incertos, imprecisos.

O capitalismo financeiro é hegemônico e seus agentes e atores construíram uma teia de relações e interdependências que ampliam sua sustentação, mas também os riscos para o sistema. O poder, como já apontaram Bauman e Bordoni, é cada vez mais global, exercido por esses agentes, e sob sua influência e pressão, assiste-se a uma nova onda de desregulamentação da economia e das relações de trabalho, comprometendo direitos sociais que uma vez fizeram parte do escopo do Estado do Bem-Estar Social.

Do ponto de vista da escala local, o desafio que se abre é a construção de novas relações de produção, circulação e consumo associadas aos princípios do comum. As novas tecnologias de informação e comunicação podem ser aliadas no enfrentamento desses desafios. Tais tecnologias podem contribuir para desconcentrar a produção, para aproximar produtores de consumidores, reduzindo os intermediários e os efeitos da logística. Nesse sentido, a transição para uma economia do conhecimento contribui para se construir economias cooperativas e solidárias em bases territoriais descentralizadas.

A tecnologia e o conhecimento, no entanto, não atuam de forma autônoma. Os agentes econômicos devem se organizar, sobretudo na escala local, favorecendo o desenvolvimento de uma economia solidária e cooperativa. No caso da Catalunha, por exemplo, observou-se um crescimento relativo da economia solidária, sobretudo da crise de 2007 em diante.

Esses agentes da economia solidária devem, ademais, adotar princípios do comum, seja adotando políticas remuneratórias baseadas na equidade salarial entre homens e mulheres, entre diferentes grupos raciais e étnicos; seja por meio da adoção de formas de produção ambientalmente sustentáveis.

Nesse quadro, o novo municipalismo do bem comum deve contribuir para a politização da gestão dos bens comuns, submetendo-a aos interesses de toda a sociedade, numa perspectiva responsável do ponto de vista intergeracional. Em alguns casos, isso tem se traduzido, na remunicipalização da provisão de serviços de abastecimento de água, por exemplo. Mais que remunicipalizar serviços essenciais, superar a dicotomia entre público e privado consiste em um dos desafios do novo municipalismo nesse eixo econômico. Formas cooperativas de gestão dos bens comuns precisam ser amplificadas, desenvolvidas e consolidadas.

O novo municipalismo também tem um papel importante no que diz respeito a estimular e apoiar iniciativas da economia solidária, seja por meio da regulação dessas atividades, seja por meio do apoio institucional e econômico. As compras públicas

de fornecedores da economia solidária devem ser estimuladas. A economia solidária, para ser uma alternativa concreta à forma de produção hegemônica, precisa ser mais do que a organização de feiras ou encontros de produtores e consumidores, precisa ganhar escala, desenvolver-se, ganhar expressão econômica.

4.3. Direitos Sociais e Autonomia

Os direitos sociais que caracteriza(ra)m o Estado do Bem-Estar Social encontram-se sob ataque. As forças econômicas e políticas hegemônicas têm defendido e atuado no sentido de defender políticas de austeridade, entendidas como necessárias para a superação da crise econômica (para a qual contribuíram decisivamente). As políticas de austeridade são, ao mesmo tempo, de abrangência social e parciais, seletivas. Não são pensadas como uma repactuação dos direitos sociais, tendo como princípio valores humanistas. Traduzem-se, de um lado, na redução de direitos sociais conquistados em contextos anteriores, ao passo que garantem a manutenção de privilégios para determinados segmentos, sobretudo agentes dos poderes legislativo e judiciário (poder normativo) e de militares (poder armado).

Essa economia da austeridade seletiva amplifica a incerteza das pessoas em relação ao futuro, alimenta o medo e a insegurança e constrói o *homo precarius*[10], demasiado ocupado com sua sobrevivência para dar-se conta das armadilhas do tempo presente, vítima fácil de discursos simplistas de caráter nacionalista e populista, como apontaram Bauman e Bondoni.

Os efeitos desses tempos de transição e do regime de crises, assim como os homens e mulheres precarizados se encontram, majoritariamente, nas cidades. A escala local é aquela que recebe os efeitos das crises e que deve abrigar as pessoas, suas principais vítimas. A proximidade exige o envolvimento do nível local na resolução desses problemas, apesar de seus limitados poderes para tal. E, por conta dessa proximidade, os municípios constituem o *locus* onde os efeitos da crise, mas também suas possibilidades de superação se fazem presentes.

Os desafios desse eixo, portanto, passam pela defesa e ampliação dos direitos sociais, envolvendo também o acesso aos bens comuns, conformando os assim chamados *direitos básicos do comum*. O enfrentamento desse desafio se faz no nível local, de forma articulada com os desafios presentes nos demais eixos de análise aqui apresentados. Como apontam Blanco e Gomà, "o Estado do Bem-estar do século XXI será de proximidade ou não será. O municipalismo do bem comum erigirá uma forte dimensão social ou não será possível" (2016, p.178).

A defesa e ampliação dos direitos básicos dependem da construção de estratégias gerenciais que contribuam para a implicação (eixo democrático) das pessoas com o comum. Formas cooperativas e de autogestão da produção e do trabalho (eixo da economia solidária) podem contribuir para a superação desse desafio.

10 Em referência à palestra de Boaventura de Sousa Santos no colóquio "40 anos do CES", realizado em Coimbra, em novembro/2018. O homo precarius seria o sucessor do homo economicus.

Esse desafio implica a ampliação dos direitos básicos do comum, envolvendo o direito à moradia ou, de forma mais ampla, o direito à cidade – que sintetiza, de certa forma, a ideia da cidade do bem comum. O direito à habitação se contrapõe frontalmente às práticas especulativas que contribuíram para o crescimento da bolha imobiliária, para a hipervalorização dos ativos imobiliários e para a produção da segregação socioespacial que caracteriza as cidades contemporâneas. Nesse sentido, há que se construir um "novo municipalismo implicado no direito à moradia e na ação coletiva que mantém ações de autotutela do direito, seja da perspectiva da autonomia (cooperativas) ou da insubmissão (reapropriações)" (BLANCO; GOMÀ, 2016, p.180).

4.4. Cotidiano Sustentável

O direito básico à moradia faz parte dos direitos básicos do comum e é decisivo para que as pessoas tenham autonomia e possam viver de forma digna. O direito à cidade, tal como proposto há cinquenta anos por Lefebvre (1991), é um direito-síntese, pensado numa perspectiva que aproxima e envolve as facetas urbanas e ambientais, por meio de políticas locais e práticas sociais que valorizam a produção do espaço das diferenças e da sociabilidade em contraposição à produção do espaço homogêneo e mercantil.

Nesse eixo, os principais desafios são: (1) a reconstrução dos espaços públicos como bem comum, a serem geridos no contexto das interações emergentes entre atores sociais e políticos; (2) a adoção de políticas de mobilidade sustentáveis e que valorizem a apropriação do espaço pelas pessoas e pelas práticas de proximidade.

A superação desses desafios conta com a contribuição das mudanças climáticas, que demandam soluções para lidar com o aquecimento global e seus efeitos, seja para a vida nas cidades, seja para a produção de alimentos. Faz-se necessário, contudo, ir além e enfrentar a lógica mercantil da produção do espaço e de construção das cidades. Para tal, o municipalismo do bem comum – e a cidade é um bem comum a que todos têm direito – deve se estruturar sobre a construção de contraprojetos, de alternativas urbanísticas e ambientais que favoreçam as práticas sociais associadas ao comum.

4.5. Vínculos de Solidariedade

O eixo dos vínculos de solidariedade corresponde ao eixo da dimensão relacional do municipalismo do bem comum e, como tal, perpassa aspectos já abordados nos eixos precedentes. Conquanto relacional, esse eixo prioriza a forma como atores e agentes sociais se relacionam para a construção do comum. Portanto, reforça-se aqui o estabelecimento de canais de diálogo, de comunicação, de plataformas de defesa, construção e consolidação de práticas cívicas, de redes interativas, de cooperação e intercâmbio.

De um lado, pressupõe-se aqui a coexistência de políticas públicas municipais e iniciativas cidadãs, de associações de diferentes níveis organizacionais. Mas

mais do que a coexistência ou o estabelecimento de parcerias e outras formas de relação, o desafio diz respeito à coprodução de ações, projetos e programas que contribuam para superar os diversos desafios com os quais se depara o municipalismo do bem comum.

De outro, como parte fundamental das relações, ganham destaque os elementos comunicativos sobre os quais elas se baseiam. Faz-se necessário, junto às novas institucionalidades, às novas formas de gestão do bem comum, de sua economia solidária e dos direitos básicos e à cidade, construir o que Boaventura de Sousa Santos chama de um novo império cognitivo (2018).

Os vínculos de solidariedade, bem como as novas institucionalidades e práticas associadas ao comum, necessitam de uma nova epistemologia. Os contraprojetos do eixo da habitabilidade sustentável, as cooperativas de produção e consumo, a democracia participativa local e a defesa dos direitos sociais dependem de uma nova epistemologia. "Isso significa que a reinvenção ou a reconstrução da política confrontacional exige uma transformação epistemológica" (SANTOS, 2018, p.7).

Edificar uma nova gramática associada a uma nova epistemologia, ou seja, a um conjunto revisado do conhecimento humano e da ecologia dos saberes, que se contraponha àquela dominante, baseada na hegemonia da ciência moderna, é um desafio nada trivial. O novo municipalismo do bem comum deveria ter um papel instituinte desse processo.

5. Considerações finais

Tempos de mudança e de transição são incertos, abertos. As velhas respostas aos problemas humanos, sociais, parecem não servir mais. São necessárias novas respostas, mas a verdade é que as questões também não são mais as mesmas. Ademais, novas problematizações demandam a alteração de padrões mentais, dos códigos e chaves de interpretação da realidade. Daí a necessidade de se pensar em uma gramática que amplie as possiblidades reflexivas. Daí ser preciso uma reflexão crítica a respeito das epistemologias.

Refletir sobre as possiblidades de superação da crise contemporânea, do estado de crise instalado, no contexto desse tempo de mudanças e sob a hegemonia da epistemologia moderna, constitui um exercício difícil, pois as novas gramáticas e padrões mentais do porvir encontram-se ainda em gestação e constituem, na verdade, em possibilidades, ou seja, podem vir a ser ou não.

Tendo isso em mente, pensar na economia do bem comum e na forma como as políticas públicas podem operar em diferentes escalas e esferas, sobretudo no âmbito do que se tem chamado de novo municipalismo, constitui um exercício delicado.

Decerto que os problemas contemporâneos são reais, assim como seus efeitos; decerto que há experiências, como aquelas observadas na Catalunha, que permitem vislumbrar a emergência de novas práticas, seja político-institucionais, seja cidadãs. Contudo, mesmo reconhecendo as possibilidades trazidas por esse novo

municipalismo, o fato é que ele se trata de uma possibilidade, de uma construção que pode estar em curso.

Mas justamente por ser uma construção baseada em novos conceitos e possibilidades teóricas e cognitivas, é que se faz importante refletir sobre o que pode estar em curso e contribuir para atribuir significado e sentido para todo esse processo.

Os esforços que vêm sendo feitos pelos diversos autores que foram aqui citados são uma contribuição fundamental, em especial em torno do conjunto de experiências catalãs. Contudo, cabe questionar: o que dizem outras experiências similares que podem estar ocorrendo no mundo? O que há de comum entre as experiências aqui discutidas e outras que podem ser encontradas em outros lugares? Esse movimento municipalista, observadas as particularidades de cada contexto histórico-espacial, reflete uma tendência? Quais são as condições para que tais experiências floresçam? Elas estão ligadas a condições particulares?

Obviamente, não é possível responder a isso nessa breve contribuição. A tarefa assumida neste trabalho resumiu-se a apresentar e explorar algumas das possibilidades e provocar a reflexão. De todo modo, não se pode furtar do desafio de tecer, nestas notas finais, alguns comentários sobre tais questões.

Uma primeira observação tem a ver com as características do tempo presente, tanto na sua dimensão de crise econômica e civilizatória, quanto em sua dimensão tecnológica, por pressionam a sociedade contemporânea, no plano de sua organização social, produtiva e, sobretudo, ambiental. Isso faz com que haja uma necessidade de se buscar soluções para os (novos) problemas que se avolumam. Numa entrevista recente, Jared Diamond, professor da UCLA, afirma que a humanidade corre o risco de extinção. Entre os principais riscos mencionados, figuram os problemas ambientais e o recente agravamento do quadro social, com suas diversas consequências. Os problemas atuais da humanidade demandam novas soluções. O novo municipalismo do bem comum traz alternativas e possíveis (e viáveis) soluções para esses problemas, numa perspectiva multidimensional, multinível e transescalar.

Essa busca de soluções, contudo, não se dá em sentido único. Há diferentes visões de mundo e narrativas em disputa, diferentes formas de análise, diferentes focos e, também, interesses. Há respostas antagônicas, assim como diferentes resultados possíveis. E isso traduz um movimento político. Nesse sentido, as respostas e o futuro estão em disputa.

Se a transição do tempo presente afeta a todos e demanda de todos respostas a problemas que são, em certa medida, compartilhados, as respostas são fortemente condicionadas ao contexto local, sobretudo em sua dimensão político-cultural. E isso é o que chama a atenção nas experiências da Catalunha. A tradição secular de participação social e as práticas cidadãs ali presentes é decisiva para o sucesso dessas experiências. A existência ali de uma comunidade cívica condiciona, possibilita e produz tanto tais experiências quanto seus resultados.

No tempo corrente, contudo, não se trata de buscar replicar a experiência de nenhum lugar, mas de compreender as forças, estruturas e dinâmicas que favorecem a

construção e a ocorrência desse tipo de experiência, convergente com os princípios do bem comum, para construir, econômica, social, cultural e, sobretudo, politicamente, práticas convergentes com seus princípios nos diversos rincões do planeta, observadas as especificidades de cada lugar.

Portanto, trata-se, no momento atual e em cada contexto social, histórico e geográfico, de construir politicamente as condições para a produção de experiências locais que comportem a implicação dos atores sociais e agentes econômicos e políticos nos processos de tomada de decisão orientados para o comum.

Trata-se de uma tarefa complexa, que não se restringe à escala local e a uma visão simplista do municipalismo, mas que se baseie em interações verticais, em soluções que perpassem, considerem e incorporem diferentes perspectivas escalares em sua gramática e que estejam estruturadas e baseadas na construção e no fortalecimento das redes, de pessoas, de atores, de instituições, de parceiros pelo comum.

Considerando as características sociais e políticas do Brasil, em particular, em que uma comunidade cívica com tais características não se formou e em que a propensão a participar da vida cívica mostra-se mais baixa, todos esses desafios ganham proporções ainda maiores e dois aspectos fundamentais merecem ser destacados. O primeiro diz respeito à defesa da democracia e ao seu aprofundamento. O municipalismo do bem comum está baseado no florescimento de práticas de cidadania participativa. Portanto, a democracia é uma condição *sine qua non* para o novo municipalismo. Faz-se necessário (tornar a) avançar em práticas de democracia participativa, algo que se mostra historicamente favorecido quando se trata da esfera local, embora não possa ficar restrito a essa escala.

O segundo aspecto diz respeito à questão das desigualdades socioespaciais. A inversão das recentes tendências de redução das desigualdades socioespaciais compromete a economia e o municipalismo do bem comum. Mais que isso, a apatia diante da realidade social compromete qualquer construção societal orientada para o comum. A adoção de políticas de combate às desigualdades socioespaciais mostra-se central para o municipalismo do bem comum, tanto quanto a busca por justiça social e territorial, de modo que a naturalização dessas desigualdades e a adoção de políticas assépticas em relação ao quadro de desigualdades devem ser combatidas em todas as dimensões, esferas e escalas. Faz-se necessária uma crítica bem fundamentada, consistente, do discurso e das práticas de austeridade, acompanhada da construção de políticas consistentes e viáveis de combate às desigualdades socioespaciais.

Ismael Blanco e Ricard Gomà não usam de meias palavras quando dizem que "o Estado do Bem-estar do século XXI será de proximidade ou não será" e quando afirmam que "o municipalismo do bem comum erigirá uma forte dimensão social ou não será possível". Se estão corretos, o chamamento para, em cada contexto socioespacial e histórico, edificar esse novo municipalismo deve ser encarado como plataforma política para construção de sociedades, economias e ambientes melhores, justos e sustentáveis. Valorizar epistemologias de solidariedade e cooperação, fortalecer plataformas e redes associadas aos princípios e desafios do

municipalismo do bem comum e priorizar as políticas públicas e práticas cidadãs de proximidade, numa perspectiva que não perca de vista as relações e interações multidimensionais e transescalares são caminhos a serem percorridos pelo novo municipalismo e por seus atores e agentes na superação de dicotomias pouco úteis para os novos tempos.

O futuro não está dado ou escrito, depende da ação política de todos e, nesse caso, do fortalecimento de vínculos de solidariedade, da coprodução das práticas e do desenvolvimento de ações baseadas em parcerias e associações revitalizadas. É necessário politizar a crise e ampliar a base política da plataforma do direito à cidade, por meio da democracia urbana... ou o futuro não será.

Referências

AALBERS, Manuel. Debate on Neoliberalism in and after the Neoliberal Crisis, Debates and Development. ***International Journal of Urban and Regional Research***, v.37, n.3, maio/2013.

BAUMAN, Zygmunt. ***Tempos líquidos***. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

_____. *Communitas.* ***Uguali e diversi nella società liquida.*** Emília-Romana: Aliberti, 2013.

_____; BORDONI, Carlo. ***Estado de crise***. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BLANCO, Ismael; GOMÀ, Ricard. ***El municipalisme del bé comú***. Barcelona: Icaria Editorial, 2016.

BOOKCHIN, Debbie. O futuro que merecemos. In: JUNQUÉ, Marta; SHEA, Kate (Eds.). ***Ciutats sense por***: guia del moviment municipalista global. Barcelona: Icaria Editorial, 2018. p.16-21.

CARAVACA, Inmaculada et al. Crisis y empleo en las ciudades españolas. ***EURE***, v.43, n.128, 2017. Disponível em: http://www.redalyc.org/jatsRepo/196/19649429004/html/index.html#fn1.

FORNÉ, Laia et al. Béns comuns. In: JUNQUÉ, Marta; SHEA, Kate (Eds.). ***Ciutats sense por*:** guia del moviment municipalista global. Barcelona: Icaria Editorial, 2018. p.138-145.

GUTIÉRREZ, Aaron; DELCLÒS, Xavier. Geografia de la crisis inmobiliaria en Cataluña: una lectura a partir de los desahucios por ejecución hipotecaria. *Scripta Nova* – ***Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales***, Universidad de Barcelona, v.XXI, n.55.715, 2017.

HARVEY, David. ***The ways of the world.*** New York: Oxford University Press, 2016.

HERRERO, Yayo. Pròleg: vivim un moment excepcional en la història. In: JUNQUÉ, Marta;

SHEA, Kate (Eds.). ***Ciutats sense por*:** guia del moviment municipalista global. Barcelona: Icaria Editorial, 2018. p.5-7.

LEFEBVRE, Henri. ***O direito à cidade.*** São Paulo: Moraes, 1991.

LEFEBVRE, Henri. ***The production of space.*** 23. ed. Oxford: Blackwell Publishing, 2005.

PUTNAM, Robert D. ***Comunidade e democracia*:** a experiência da Itália moderna. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

ROLNIK, Raquel. ***Guerra dos lugares*:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, Boaventura de S. ***As bifurcações da ordem*:** revolução, cidade, campo e indignação. Coimbra: Almedina, 2017.

SANTOS, Boaventura de S. ***O fim do império cognitivo*:** a afirmação das epistemologias do Sul. Coimbra: Almedina, 2018.

SASSEN, Saskia. ***The global city*:** New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press, 1991.

SOROS, George. ***Turmoil in Europe and the United States*:** essays. New York: PublicAffairs Books, 2012.

SUBIRATS, Joan. ***El poder de lo próximo*:** las virtudes del municipalismo. Madrid: Catarata, 2016.

Escalas, territorio y contrucciones relacionales implícitas, en los debates y el diseño efectivo de las políticas públicas de la posguerra y actuales, en el centro y en la periferia: el caso de las políticas de salud

Scales, territory and relational constructions, implicit in the debates and the effective design of post-war and current public policies, in the center and on the periphery: the case of health policies

Escalas, construções territoriais e relacionais, implícitas nos debates e no desenho efetivo das políticas públicas pós-guerra e atuais, no centro e na periferia: o caso das políticas de saúde

Arnaldo Medina[1]
Patricio Narodowski[2]

Resumen

Medina, A. Narodowski, P. Escalas, territorio y contrucciones relacionales, implícitas en los debates y el diseño efectivo de las políticas públicas de la posguerra y actuales, en el centro y en la periferia . El caso de las políticas de salud. ***Revista Ciência & Trópico***, v. 43, edición especial, p. 49-81, 2019. DOI: https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2119)p.36-71

El objetivo del trabajo es indagar acerca de los cambios ocurridos en las políticas públicas de salud desde la posguerra y a partir de los años 70s en lo que se refiere a la escala central de las mismas y a los enfoques sociales y territoriales en pugna, en los diagnósticos y en las propuestas de construcción social implícitas en ellas. Para el abordaje teórico se discuten diversos puntos de vista y definen con un enfoque propio los conceptos de territorio, espacio, espacio construido, escala, escala global, nacional y local. Luego se realiza un análisis de los cambios socio-económicos y productivos en los dos períodos mencionados siempre diferenciando lo ocurrido en el centro y en la periferia. A partir del marco teórico y del contexto expuesto, se trabaja en el objetivo planteado para la investigación, entender qué escala y qué enfoque acerca de relaciones sociales y territorio dominaron los debates sobre el rol del Estado y el diseño de políticas en las teorías dominantes hasta los años 70s en la economía: la teoría neoclásica, el keynesianismo, el estructuralismo latinoamericano, la teoría de la dependencia y en la geografía, el positivismo, la geografía crítica, y el sistema mundo de Wallerstein. Se muestra además como las teorías económicas influyeron en las políticas públicas, tanto en su organización macro como micro, en este sentido se presta especial atención a la conformación de los

1 Ex director del Hospital El Cruce de Florencio Varela. Director y docente del Instituto de Salud. Actual vicerrector de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). E-mail: medina.arnaldo@gmail.com. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-7851-1316

2 Docente del departamento de Economía y de Geografía y director de la Maestría en Políticas de Desarrollo de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la educación de la UNLP. Docente de UNAJ. E-mail: p.narodowski@gmail.com. Orcid: https://orcid.org/0000-0003-4310-278X.

diversos sistemas de salud nacionales y para dar ejemplos, se toman los casos de RU, EEUU, Argentina y Chile. Se realiza la misma operación para los nuevos enfoques económicos y geográficos a partir de la crisis de los 70 en los que observa un cambio de escala y en las formas de construcción social promovidas por las políticas. Se trata del neoinstitucionalismo, el regulacionismo, el evolucionismo. Fuera de la economía, alejándonos del supuesto del individuo racional se menciona a Renato Ortiz y Scott Lash. Posteriormente se observa la transformación del Estado en la etapa de las reformas en algunos puntos específicos: la descentralización y la constitución de cuasi mercados como forma de cambiar la escala y promover la competencia, las nuevas formas de trabajo propuestas en el estado a partir de la mayor participación social en la escala local, con toda la heterogeneidad existente. También se analiza la influencia que el evolucionismo y el enfoque del sistema local ha tenido en el diseño de políticas en las que hay procesos de aprendizaje. Por último se indaga específicamente en las reformas en el sistema de salud, en general y en los países seleccionados, primero adecuando el debate general al que se desarrolla en este sector (en los países de América latina siempre en medio de una pugna entre el sanitarismo de base estructuralista y el neoinstitucionalismo), luego prestando especial atención, a los procesos ya mencionados de descentralización y cuasi mercado y los más específicos de estímulo a la atención primaria, las redes y la salud comunitaria, la atención centrada en el paciente, la contrucción de equipos no jerárquicos, todos modelos donde está en juego el cambio de escala y de la perspectiva de construcción social y de territorio.

Palabras clave: Territorio. Escalas. Políticas públicas. Política de salud.

Abstract

Medina, A. Narodowski, P. Scales, territory and relational constructions, implicit in the debates and the effective design of post-war and current public policies, in the center and on the periphery: the case of health policies. ***Revista Ciência & Trópico***, v. 43, special edition, p. 49-81, 2019. DOI: https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2119)p.36-71

The objective of this paper is to investigate the changes that have occurred in public health policies since the postwar period and since the 70s in terms of the central scale of health policies and the social and territorial approaches in conflict, in the diagnoses and in the social construction proposals implicit in them. For the theoretical approach different points of view are discussed and define with a proper approach the concepts of territory, space, built space, scale, global, national and local scale. Then an analysis of the socio-economic and productive changes in the two mentioned periods is made, always differentiating what happened in the center and in the periphery. From the theoretical framework and the exposed context, we work on the objective set for the research, understand what scale and what approach to social relations and territory dominated the debates about the role of the State and the design of policies in the dominant theories up to the 70s in the economy: neoclassical theory, Keynesianism, Latin American structuralism, dependency theory and geography, positivism, critical geography, and Wallerstein's world system.

It also shows how economic theories influenced public policies, both in their macro and micro organization, in this sense special attention is given to the conformation of the various national health systems and to give examples, the cases of Uruguay, United States, Argentina and Chile. The same operation is carried out for the new economic and geographical approaches since the crisis of the 70s in which it observes a change of scale and in the forms of social construction promoted by the policies. It's about neo-institutionalism, regulationism, evolutionism. Outside of the economy, Renato Ortiz and Scott Lash are mentioned away from the assumption of the rational individual. Subsequently, the transformation of the State in the stage of the reforms is observed in some specific points: the decentralization and the establishment of almost-markets as a way to change the scale and promote competition, the new forms of work proposed in the state from the greater social participation at the local scale, with all the existing heterogeneity. After that, we investigate the influence of the evolutionism and the approach of the local system has had on the design of policies in which there are learning processes is also analyzed. Finally, it is specifically investigated in the reforms in the health system, in general and in the selected countries, first adapting the general debate to the one that develops in this sector (in the Latin American countries always in the middle of a struggle between sanitarianism structuralist basis and neo-institutionalism), then paying special attention to the aforementioned processes of decentralization and quasi-market and the more specific ones to stimulate primary care, networks and community health, patient-centered care, construction of non-hierarchical teams, all models where the change of scale and the perspective of social construction and territory are at stake.

Keywords: Territory. Scales. Public policy. Health care policies.

Resumo

Medina, A. Narodowski, P. Escalas, construções territoriais e relacionais, implícitas nos debates e no desenho efetivo das políticas públicas pós-guerra e atuais, no centro e na periferia: o caso das políticas de saúde. **Revista Ciência & Trópico**, v. 43, edição especial, p. 49-81, 2019. DOI: https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2119)p.36-71

O objetivo do trabalho é indagar sobre as mudanças ocorridas nas políticas públicas de saúde desde o pós-guerra e a partir dos anos 1970, no que se refere à escala central das políticas, aos enfoques sociais e territoriais, aos diagnósticos e às propostas de construção social nelas implícitas. Do ponto de vista da abordagem teórica, discutem-se diversos pontos de vista e define-se um enfoque próprio dos conceitos de território, espaço, espaço construído, escala, escala global, nacional e local. Em seguida, realiza-se uma análise das mudanças socioeconômicas e produtivas nos períodos mencionados, sempre diferenciado o que ocorreu no centro e na periferia. A partir do marco teórico e do contexto apresentado, trabalha-se no objetivo proposto pela investigação, qual seja, entender qual escala e qual enfoque acerca das relações sociais e do território dominaram os debates sobre o papel do Estado e o desenho das políticas nas teorias dominantes nos anos 1970, na economia: a teoria neoclássica, o keynesianismo, o estruturalismo latino-americano, a teoria da dependência;

e na geografia: o positivismo, a geografia crítica e o sistema mundo de Wallerstein. O artigo mostra ainda como as teorias econômicas influenciaram as políticas públicas, tanto em sua estruturação macro, como micro. Nesse sentido, se presta especial atenção à conformação dos diversos sistemas de saúde nacionais, tomando-se os casos da República do Uruguay, dos Estados Unidos da América, da Argentina e do Chile. Realiza-se a mesma operação para os novos enfoques econômicos e geográficos a partir da crise dos anos 1970, nos quais se observa uma mudança de escala e nas formas de construção social promovidas pelas políticas. Trata-se do neoinstitucionalismo, do regulacionismo e do evolucionismo. Fora da economia, distanciando-nos do suporto indivíduo racional, dialoga-se com Renato Ortiz e Scott Lash. Posteriormente, observa-se a transformação do Estado na etapa das reformas em alguns pontos específicos: a descentralização e a constituição de quase mercados como forma de mudar a escala e promover competição, as novas formas de trabalho propostas no Estado a partir da ampliação da participação social na escala local, com toda a heterogeneidade existente. Também se analisa a influência que o evolucionismo e o enfoque do sistema local tiveram no desenho de políticas nas quais há processos de aprendizagem. Por último, indaga-se, especificamente, sobre as reformas no sistema de saúde, em geral e nos países selecionados. Primeiro, adequando o debate geral que se desenvolve neste setor (nos países da América Latina sempre por meio de uma luta entre o sanitarismo de base estruturalista e o neoinstitucionalismo), em seguida, prestando especial atenção aos processos já mencionados de descentralização, de quase mercado e os mais específicos de estímulo à atenção primária, redes e saúde comunitária, a atenção centrada no paciente, a construção de equipes não hierárquicas, todos modelos onde está em jogo a mudança de escala e de perspectiva de construção social e de território.

Palavras-chave: Território. Escalas. Políticas públicas. Políticas de saúde.

Data de submissão: 12/07/2019
Data de aceite: 24/07/2019

1. Introducción

El objetivo del trabajo es indagar acerca de los cambios ocurridos en las políticas públicas de salud desde la posguerra y a partir de los años 70s en lo que se refiere a la escala central de las mismas, a los enfoques sociales y territoriales en pugna, presentes en los diagnósticos y en las propuestas de reforma.

Se parte de una definición de territorio, espacio, espacio contruido, escala, escala global, nacional y local a partir de Renato Ortiz, coincidente con otros geografos como Harvey y Massey. Este aboradaje nos sirve para analizar los cambios socio-tecno-productivos ocurridos en las etapas mediadas por los dos períodos mencionados, tanto en el centro como en la periferia.

A partir del marco teórico y del contexto expuesto, se trabaja en el objetivo planteado para la investigación, entender qué escala y qué enfoque acerca de las

relaciones sociales y el territorio dominaron los debates sobre el rol del Estado y el diseño de políticas hasta los años 70s en la economía y en la geografía. Se muestra además para esta etapa, ciertas similitudes existentes en la conformación de los diversos sistemas de salud nacionales y para dar ejemplos, de diversos casos particulares investigados.

Se realiza la misma tarea para los nuevos enfoques económicos y geográficos a partir de la crisis de los 70 en los que observa un cambio de escala y surgen otras perspectivas. Además del neoinstitucionalismo, el regulacionismo, el evolucionismo, fuera de la economía, alejándonos del supuesto del individuo racional se menciona a Renato Ortiz, Scott Lash y a los autores del poscolonialismo y la economía popular.

Posteriormente se observa la transformación del Estado en la etapa de las reformas en algunos puntos específicos: la descentralización y la constitución de cuasi mercados como forma de cambiar la escala y promover la competencia, así como las nuevas formas de trabajo propuestas dentro del Estado. También se analiza la influencia que el evolucionismo y el enfoque del sistema local han tenido en el diseño de políticas en las que hay procesos de aprendizaje.

Por último se indaga específicamente en las reformas en el sistema de salud, en general y en los países seleccionados, en los países de América latina en medio de una pugna entre el sanitarismo de base estructuralista y el neoinstitucionalismo, especialmente en los procesos ya mencionados de descentralización y cuasi mercado y los más específicos de estímulo a la atención primaria, las redes, la atención centrada en el paciente, la contrucción de equipos no jerárquicos, todos modelos donde está en juego el cambio de escala y de la perspectiva de construcción social y de territorio.

En lo que hace a la metodología, para relevar los debates, se han revisado documentos teóricos y de organismos internacionales y sectoriales, Para las reformas concretas sucedidas en los países, se toma como antecedente al informe de investigación "Estudio comparado de diez sistemas de salud nacionales. Los diversos modelos de regulación, financiamiento, aseguramiento, provisión y control". En él se ha relevado la evolución de los sistemas de salud de un conjunto de países estratégicos para el estudio de las políticas sanitarias por las diversos perfiles que representan: Reino Unido, Francia, España, Italia, Canadá, EEUU, Brasil, Chile, México y Colombia[3].

2. Definiciones teóricas y contextos

Para el abordaje teórico nos hemos basado en Ortiz (1996). Según este autor, en cambio de la idea tradicional de territorio, asociada a los límites materiales, el concepto de espacio puede ser definido como un conjunto de planos

3 Se trata de Narodowski (2018). El link correspondiente es: https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2018/03/informe-paises-seleccionados.pdf. El informe fue realizado en el marco del Proyecto de Desarrollo Tecnológico-Social (PDTS), aprobado por CIN-CONICET, coordinado por la UNAJ y en el cual participan UNQ, UNLP, UNLaM y otras instituciones y fue sometido a un referato. En el mencionado documento pueden encontrarse las citas correspondientes a cada afirmación, se puede ver que se trata de una investigación muy vasta que nos llevó 3 años de trabajo. Las citas no han sido trasladadas al artículo por un problema de espacio, pero pueden consultarse on line en el link correspondiente.

atravesados por procesos sociales diferenciados. La palabra territorio puede ser revitalizada como espacio construido y así se resuelve la tradicional dicotomía entre lo físico y lo humano. Lo propio hacen Harvey y Massey en diversos textos, en su mayor parte tributarios de Henri Lefebvre. Cuando se habla de procesos sociales, se puede coincidir con Harvey (1996), en que se refiere tanto a procesos productivos tanto de la acumulación del capital como de los márgenes, y también a las valorizaciones simbólicas y las instituciones que permiten organizar la vida, hegemónicos y de resistencia.

En concreto, desde mediados del siglo XIX la construcción de las relaciones sociales mencionadas se producen alrededor de la instauración del capitalismo. El requerimiento de éste de mercados amplios y de una institucionalidad nueva que lo garantice,explica la conformación de una unidad material, "la nación", en desmedro de la infinidad de estructuras políticas y de comunidades típicas del feudalismo y de la transición posterior. Y a "nación" supuso la invención de una conciencia colectiva compartida por los ciudadanos, integrada a un poder central que re-definió los espacios particulares, aunque de un modo conflictivo (Ortiz, 1996).

Así surge la necesidad de diferenciar teóricamente las escalas, entendidas como agregación de territorios (por ende de espacios contruidos), la comunitaria de la que se venía, lo cotidiano, donde se desenvuelve la vida de un conjunto de personas y se manifiestan las historias particulares, es decir lo local; la vida en la ciudad que aumentaba, la escala nacional que se contituía como clave.

Y específicamente desde la posguerra, este proceso se consolida en el marco de un regimen particular, que llamaremos moderno-fordista. El fordismo se asocia a la organización industrial en los países desarrollados basada en la elevada mecanización y estandarización de los procesos de trabajo junto con una novedad, respecto al taylorismo anterior: la sociedad de consumo de masas sostenida por las políticas keynesianas en la escala nacional, el gasto social y el reconocimiento de los derechos sociales. Por eso, el regimen sólo fue posible mediante un modo de regulación social particular en la misma escala, el Estado Benefactor, instrumento central de esas políticas, constituido a partir de una alianza de clases afin entre capital y trabajo y esa identidad nacional ya mencionada. Se puso en práctica una política monetaria y fiscal activa en contextos proteccionistas, una fuerte socialización de la inversión a través de la creación de las empresas públicas y la amplia intervención del Estado para asegurar la universalidad, especialmente en servicios básicos, educación, seguridad social y salud, junto al aumento de la regulación laboral y social. Así se generó una rápida expansión industrial que explican las altas tasas de crecimiento, especialmente en los PD.

El incremento del rol del Estado se dio también en los países subdesarrollados (PSD), pero de más está decir, que éstos no pudieron realizar defnitivamente el desarrollo y por eso tuvieron resultados menos inclusivos. La presencia de una división internacional del trabajo funcional a los países centrales hizo muy difícil a la periferia del mundo resolver los problemas estructurales, lograr el desarrollo y un nivel de vida acorde. Aunque en este tipo de paises tambien hay diferencias.

3. Escalas, relaciones sociales, perspectivas del territorio en los debates en el estado nación

La construcción, y la representación, descripta dominó durante mucho tiempo en los campos de la economía, la sociología de la modernización, las ciencias políticas basadas en el Estado Nación, las relaciones internacionales, etc.

Si se analiza en econompia, la rama de la escuela clásica4 surge claramente como central la preocupación por el funcionamiento del sistema, es decir, la escala nacional; además, en lo que hace al comportamiento social, es central la idea del individuo racional. El rol del Estado se desprende de los principios del liberalismo y el rol de la competencia. Los neoclásicos a finales del siglo XIX sostienen esta perspectiva pero –con la excepción de Walras- lo hacen con herramientas que luego de irían a denominar: "microeconomía". Al mismo tiempo se operacionaliza la dicotomía entre Estado y mercado del liberalismo. Surge el concepto de óptimo. La teoría del empresario de Marshall incorpora la necesidad de establecer las reglas de la competencia y será un antecedente del neoinstitucionalismo que surge con Coase en los años 60s5. El análisis de Marshall sobre la "nación económica" como un conjunto de aglomeraciones que pueden resultar racionalmente colaborativas, es considerado a su vez un antecedente del enfoque de sistemas locales afin al evolucionismo.

En paralelo, durante el siglo XIX, la actual Alemania ya estaba desarrollando el primer experimento basado en el aumento de la intervención estatal en la economía, pero la academia se mantenía dentro de los preceptos liberales. El fracaso de este pensamiento debido a la crisis del año 1929, dio lugar en EEUU y en el Reino Unido a intentar una política similar a la de Alemania. En 1936 se publica la Teoría General de Keynes, que propone un nuevo el rol para la política económica y el Estado, retomando la importancia de la escala nacional abandonada por los neoclásicos, luego surgirá el concepto de "macroeconompia" (IÑIGUEZ y NARODOWSKI, 2007). Al mismo tiempo, a partir de textos anteriores y de la idea del "animal spirit" Keynes introduce la cuestión de la incertidumbre, la cual será profundizada por los llamados poskeynesianos a través de la construcción de espectativas aunque siempre, como en la teoría neoclásica, desde el concepto de racionalidad, ahora limitada. Esto impide profundizar en definiciones de relaciones sociales y de espacio construido de otro tipo.

Las versiones latinoamericanas como el estructuralismo latinoamericano y la teoría de la dependencia cuestionan la micro de la teoría neoclásica y consideran insuficiente la macro keynesiana, aparece el concepto de estructura. En estas visiones, las relaciones centro-periferia se asocian a la presencia de superposición de modos de producción en la escala nacional, lo que produce diferenciales de productividad. Los sujetos económicos y el Estado, se mueven según sus intereses, porque estas teorías

4 No se analiza aquí el marxismo porque, salvo por su influencia en el estructuralismo latinoamericano, no influye en la temática que da motivo al trabajo. Puede verse Narodowski (2008)

5 La cuestión será retomada por los keynesianos y ciertos evolucionistas y será muy importante en los debates sobre las reglas generales de funcionamiento de la economía y para el diseño de la política pública a partir de los años 80s.

están infuenciadas por el materialismo hisórico. Si bien hay diversos enfoques, son centrales el Estado y la escala nacional, como en Keynes y los keynesianos. En ambas teorías se analiza la escala regional y urbana pero determinadas por el conflicto principal de la escala superior (GEISSE Y CORAGGIO, 1972; PRADILLA, 1982)[6].

Con este contexto teórico y la influencia de Keynes, durante algo más de 30 años de posguerra dominó en la academia la idea de la síntesis neoclásica de que para estabilizar la economía puede utilizarse, con una serie de limitaciones, tanto la política fiscal como la monetaria. Dada la centralidad de las finanzas nacionales, la cuestión de las finanzas provinciales y municipales no tenía casi importancia, relaciones sociales y subjetividad, y la escala local, quedaron desatendidas.

Esto se ve claro en el diseño de la política pública. Se expande la garantía de universalidad y los servicios necesarios para ella, organizados éstos generalmente en forma centralizada, en la escala nacional. Surgieron los ministerios, y las unidades estatales (por ejemplo, las escuelas).

Los sistema de salud de la posguerra se adecuaron a este régimen regulatorio más general, a partir de de la idea de la responsabilidad total del Estado, los gobiernos aumentaron sus presupuestos para este item; proliferaron los Ministerios y los seguros públicos nacionales, de los que dependían los hospitales y su personal en relación de dependencia; el personal trabajaba bajo contratos negociados por sindicatos nacionales.

Por ejemplo, en el Reino Unido (RU), el sistema como tal nace en la posguerra como ruptura absoluta con el que existía hasta ese momento (basado en la caridad) y en torno a un seguro público único con el aporte estatal, el cual debía garantizar la universalidad. La atención primaria ambulatoria era privada y autónoma, Los hospitales eran estatales, la mayor parte deconcentrada en los niveles político- administrativos inferiores. En ellos, como sucedía en todos los otros casos, el sistema de financiamiento era el presupuesto y había un contrato laboral nacional único para la mayor parte de los profesionales de los hospitales y demás trabajadores que estaban en relación de dependencia. En Francia el modelo era similar aunque el sistema no nació universal, sino basado en cajas aseguradoras, luego fue sumando sectores y tornándose estatal y universal. Por su parte, Italia y España habían nacido como sistemas de seguros laborales y durante la posguerra fueron intentando la ampliación de la cobertura, casualmente ambos en 1978 crean sistemas nacionales universales, atención primaria y hospitalaria todo financiado y administrado por el Estado. En todos estos casos hasta los años 70s hay un discurso fuertemente estatalista en cuanto a las políticas de salud y la protección de la población.

6 Podríamos decir que Castells y Sassen, muy citados en geografía, también intentan explicar los cambios socio-tecnoproductivos que suceden luego de los 70 a nivel mundial con escasos elementos relacionales y subjetivos y suponen desde un enfoque que llamamos "estructuralismo norteamericano" una fuerte determinación de lo local por parte de las condicines globales, restando importancia a la escala nacional, al Estado Benefactor. En este mismo registro podríamos catalogar a Milton Santos. En cuanto a las teorías geográficas, las mismas prácticamente no inciden al menos en la posguerra en la construcción de políticas, tema de este trabajo. En la geografía económica de la época se sigue el mismo paradigma de la econompia, la geografía positivista a la teoría neoclásica y la geografía económica crítica en América Latina, a los enfoques centro-periferia. Por eso también entra en el debate el sistema mundo de Wallerstein y Arrigui entre otros.

Canadá y los EEUU nacen con una impronta federal muy superior, dada la constitución de sus propios estados nacionales: en el primer caso, a partir de seguros públicos provinciales y una cierta coordinación nacional que se transforma en una lista positiva nacional recién en los 80s. En el segudo a partir de seguros laborales y privados y sin seguro universal. En ambos casos en hospitales y atención primaria prolifera el tercer sector de la economía y los contratos nacionales para el personal de los hospitales. La diferencia entre ambos está en el rol del seguro universal canadiense, lo que explica también las diferencias en las identidades y los discursos.

Pasando a AL, podrá verse que los modelos son similares. Se vieron gobiernos populares desde la posguerra que constituyeron sistemas de salud nacionales en el marco de Estados de Bienestar defectuosos pero que permitían construir discursos de identidad nacional que en este campo podremos llamar sanitarismo. En Brasil el modelo se basó inicialmente en la seguridad laboral nacional, pero desde los años 40 se creó una institucionalidad centralizada con representantes federales aunque, con fuerte influencia en el territorio. Los hospitales eran nacionales con personal en relación de dependencia. Se trata de los gobiernos de Vargas y Goulart, la construcción de la identidad brasilera, en los 70 empiezan a crecer los seguros y la provisión privadas. Argentina, responde a una lógica similar, luego del primer intento de Carrillo de hacerlo enteramente público, en la posguerra se fue constituyendo un model universal pero en el que iban conviviendo el derecho universal a la salud y las OOSS (que son legalmente de derecho público pero no estatal). El primer goberno peronista había instalado una idea de salud pública y social que le fue muy difícil de eliminar a las diversas dictaduras que lo intentaron (MEDINA y NARODOWSKI, 2015). En todo este proceso, convivieron la provisión estatal y la privada tanto en APS como en el nivel secundario. La descentralización y desregulación de fines de los 70s y los 80s modificarían algunos parámetros importantes, fundamentalmente en cuanto a la equidad interregional y al rol de los seguros y la provisión privadas.

Chile, es otro caso similar, ya que desde 1924 tuvo un sistema basado en la seguridad social y el mutualismo, que luego se unifican en un seguro público obligatorio, este modelo estaba siendo ampliado por el gobierno de Allende, como una continuidad de los gobiernos populares de la posquerra, pero en 1979, durante la dictadura se tranforma en el modelo paradigmático del NI. En Colombia el proceso es simular y su ruptura también: la salud se basaba en el siglo XiX en la beneficiencia y con cierto apoyo de las municipalidades mas fuertes. En los años 20s se empieza a desarrollar el seguro laboral, en 1945 se crea la Caja Nacional de Previsión y luego el Instituto Colombiano de Seguros Sociales aglutinando a los trabajadores descala escala nacional, pero con cajas autónomas, financiadas mediante un fondo común de naturaleza pública concentrado en el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS). La atención se llevaba a cabo en consultorios y clínicas privadas, pero los hospitales eran administrados por los Servicios Seccionales de Salud, que eran dependencias departamentales, pero fuertemente ligados al Ministerio de Salud debido a que las sostenía con sus aportes. En los 60s este esquema muta hacia el seguro social obligatorio que no logra plasmarse como universal , a su vez hay un ambicioso Plan Hospitalario Nacional. La reforma del 1993 desarticula todo este modelo.

3. Los nuevos enfoques y la realidad de la reforma del estado, las escalas, las relaciones sociales, a partir de la crisis de los 70

En los años 1970 el Estado Benefactor entra en crisis debido a que ya se venían observando tasas de crecimiento menores e inflación alta, serias dificultades de parte de los Estados para seguir sosteniendo su aparato universalista, etc. Se produce una fuerte ofensiva antiestatal desde un enfoque de origen neoclásico: el neoinstitucionalismo (NI)[7].

La teoría NI que parte de los costos de transacción de Coase y plantea que un agente racional se puede comportar colectivamente generando instituciones (organizaciones, reglas, normas) que provean a un menor costo la información y la certeza que el mercado imperfecto (por las fallas que presenta) no puede brindar. Uno de los corolarios mas importantes gira en torno a la idea de que en un ambiente competitivo, la calidad de las reglas formales e informales –y no el rol del Estado- explica el nivel de desarrollo. La apertura comercial, las privatizaciones y su reemplazo por mecanismos institucionales como los planteados arriba, debían ser el instrumento más adecuado. La descentralización se ve, como un modo de gerencia eficiente y de responsabilización de los actores de las agencias públicas. La implementación de modelos de simulación de la competencia dentro del aparato público completa el panorama. Son los cuasi-mercados[8].

Sobre la base de la racionalidad neoclásica, esto implica un cuestionamiento radical de la centralización del fordismo y el planteo de la focalización en la escala local como lugar del gobierno y un regreso a la micro en la toma de decisiones de la producción del servicio, siempre dentro de los supuestos liberales, lo que obtura otro tipo de lógicas respecto a las relaciones sociales y el territorio. El concepto de capital social desarrollado por Putman o Coleman, entre otros, funciona como fundamento de ese descenso en la escala. Se trata de considerar el acervo de valores, o de reciprocidad, de solidaridad colectiva o de confianza, como un factor de la producción o de desarrollo (MORO, 2000). Tampoco aqu+i hay un análisis diverso de relaciones sociales y del espacio construido socialmentes, lo que confluye en el no reconocimiento de las jerarquías de poder en juego.

En el mismo contexto teórico debemos mencionar ya en la geografía, a la escuela de California, que con los mismos supuestos intenta explicar la tendencia generalizada hacia la desintegración vertical de los aparatos productivos y las nuevas oportunidades –la autonomía- de lo local que esto genera (STORPER, 1997). Desde

7 Quienes contestaron esta ofensiva en el plano academico fueron los postkeynesianos ya mencionados, que se han mantenido en la escala nacional como en los análisis keynesianos ya abordados, con algún aporte nuevo en cuanto a construcción de espectativas siempre con el supuesto de racionalidad, que no se abordan aquí por problemas de espacio.

8 Esta postura era compatible con la sostenida por los grances capitales en el seno de la Trilateral Commission fundada en 1973 con el impulso de Rockefeller y Brzezinski: la reducción de barreras al comercio y a los flujos financieros mundiales y producir una disminución de la intervención del gobierno en los asuntos internos. El origen de la globalización.

este punto de vista, se supone la heterogeneidad espacial y se menoscaban tanto las explicaciones estructuralistas como la centralidad del Estado.

El otro institucionalismo, la escuela de la regulación, con antecedentes en la teoría marxista, caracteriza las crisis del capitalismo del siglo XX -especialmente la que nos interesa es la del pasaje del fordismo al posfordismo- a partir del concepto de régimen de regulación, que involucra una forma de organización de la producción específica, el cambio tecnológico y que se correlaciona con el conjunto de normas implícitas o explícitas que la sostienen, incluso ajustando los comportamientos individuales a la lógica del modelo. Con esta logica se explica la crisis del estado Benefactor en el centro y en la perfieria y también se explica la heterogeneidad de las regiones al menos en los países desarrollados, según como hayan reaccionadp a la crisis del fordismo (LEBORGNE y LIPIETZ, 1994).

En los evolucionistas se retoman las cuestiones del cambio tecnológico, con el concepto de paradigma tecnoproductivo, similar al de regimen del regulacionismo, de nuevo en relación a la escala global, aunque con una mayor especificidad de las cuestiones micro. Parten de los aportes de Schumpeter, que definen el avance tecnológico como endógeno, generado por las firmas para superar a sus rivales en la búsqueda de competitividad; entienden a la innovación como un proceso de aprendizaje holístico en el sentido del enfoque sistémico, por eso dicen que la empresa establece sus propios objetivos y en vínculo con el contexto (mediante redes), genera sus propios caminos (BECATTINI y RULLANI, 1993). De esa idea de aprendizaje surge la cuestión del desarrollo como un problema local y endógeno, dependiente del modo en que cada territorio identifica sus fortalezas y las aprovecha, así tenemos la teoría del sistema local tan utilizado en geografía y en lo que más importa: las políticas públicas. Se reconocie la pérdida de centralidad del Estado y se propone una intervención planeada y estratégica pero al mismo tiempo limitada a remover obstáculos que impiden el desarrollo del nuevo paradigma tecno-industrial. En este sentido sobresale la idea del Sistema Nacional (y Local) y de Innovación, como una estructura institucional formal o informal (en este caso dependiente del capital social) que determina un patrón de incentivos para hacer eficiente el proceso innovativo. Desarrollo local, sin problemas estruturales, con un estado débil y una idea de poder sin conflictualidad.

¿Y si nos alejamos del supuesto del individuo racional? Fuera de la economía, diversos autores han entendido un cambio epocal en los comportamientos, lo que ha levado a la crisis de ese Estado Nación de posguerra. En este largo proceso que va del estructuralismo al posestructuralismo debemos mencionar a Foucault, Bourdieu, Deleuze y Guattari, Derrida, etc. En una segunda gneración, debemos mencionar a otros como Lashi, Ianni, harvey, etc.

Luego de ocuparse del pasaje al capitalismo flexible, y a partir de Bourdieu pero como él díce, "recargándolo" Lash (1990) desarrolla el concepto de reflexividad estética, luego se publica un texto importante, el de Lash y Urry (1994). Según estos autores en el lugar de los significados otorgados por el fordismo y Estado Benefactor, lo que hay es un aumento de la creación de significantes, asociados a imágenes y sonidos, no palabras. A partir de esta definición, cambia la idea de poder, los actores se mueven en

base a una autonomía absoluta, un descentramiento completo, bio-poder pero en una versión extrema. Esto se verifica en la nueva organización del trabajo y en el consumo. Y en los espacios territoriales surgen soluciones particulares, según la presencia o no de actores capaces de enfrentar estas transformaciones.

La crisis del significado aparece en la idea de pérdida de sentido en Ianni (1998), Para él ya no rigen los esquemas interpretativos compartidos, típicos del Estado-Nación, ese es el origen del pluralismo; como intentará demostrar Harvey luego. Para ambos quedan nucleos pequeños de sentidos compartidos. Surgen formas de acción más individuales y un grupo de instituciones que procesan esas diferencias, el las llama "comunidades de vida". Ortiz (1996) se apoya en este discurso para plantear el pasaje de escala hacia lo local y el concepto de reterritorialización que nos ha servido de punto de partida.

Harvey en la Condición de la posmodernidad de 1989 (HARVEY, 1998) asume más incómodamente estas transformaciones. Retoma a Nietztche para focalzarse en el origen de la critica a la racionalidad moderna, sigue por Foucault, Lyotard y Derrida Heidegger para explicar la fragmentación del posmodernismo. Lo considera positivo en la medida que permite valorar la diferencia, le cuestiona –al menos en el arte- el ocultamiento de los problemas sociales, también el hecho de que no resactan los logros materiales de la modernidad, lo que termina siendo un nihilismo que impide la intervención, aceptando los procesos económicos, incluso desautorizando las luchas. Para eso cita a Eagleton9. Incluso discute las posiciones que se sustentan en la comunidad y lo local, en las resistencias regionales, en los movimientos sociales, por motivos similares. Como hará en Justice, Nature … para graficarlo lo relaciona con la adhesión de Heidegger al nazismo (HARVEY, 1996). Propone valorizar esa heterogeneidad, en las diversas escalas, pero dentro del materialismo histórico, sin subestimar la economía política. En ese texto propone el concepto de particularismo militante de Raymond Williams asumiendo como aquel, que siempre el movimiento social fue de la solidaridad en un lugar, a su universalización. Sobre esa base se trata de crear un espacio crítico desde el cual desafiar los discursos hegemónicos, incluso los de la universalidad pero asumiendo una definición de justicia común. Esto es lo difícil. Este proyecto se plansmará luego en la utopía espacio temporal de escritos posteriores. Este enfoque como los anteriores han inspirado diversos movimientos callejeros, sociales, etc.

También hay que recordar, la idea de multitud contra – imperio de Hart y Negri (2000) y la disonancia y el contrapoder de Holloway (2002) ambos con otros puntos de partida. Este último escribe un famoso libro exaltando la idea de autonomía del zapatismo, varios de estos autores validan dicha experiencia.

En AL en los 90s y los 2000s –además de Ortiz y de los teóricos que siguen a los autores arriba mencionados -se hace fuerte el discurso de la economía popular que parte de la crítica al liberalismo, recoge en parte la agenda del debate del estructuralismo y la teória de la dependencia, en la escala nacional y urbana, como es el caso

9 Crírica similar encontramos en la sociedad líquida de Bauman.

por ejemplo de Coraggio y confluye en la cuestión del poder contrahegemónico típico del posestructuralismo como Dussel, Hinkelammert, Escobar, Sousa Santos. Este debate ha confluido en los movimientos sociales, que se consideran cercanos al Papa Francisco, como Grabois de la coordinadora vinculada a los movimientos sociales CTEP, en Argentina.

Hinkelammert es especialmente importante por su recorrido en la crítica al racionalismo de la teoría neoliberal que desemboca en la actual globalización, entendida como una crisis generalizada de las relaciones humanas. Para este autor la resistencia pasa por una "ética de bien común" basada en la experiencia, alejada de esas leyes impuestas (VERGAGARA y ESTEVEZ, 2002). Sólo así surge la posibilidad de la existencia y el reconocimiento mutuo, lo dice con un discurso sistémico y cita al Subcomandante Marcos y su idea de resistencia (HINKELAMMERT, 1998)[10].

Escobar parte del enfoque poscolonial y su crítica de la teoría del desarrollo, es decir de buena parte de los enfoques de posguerra. En Escobar (2014) plantea diversas alternativas: descolonización epistémica; alternativas al "desarrollo" transiciones al postextractivismo; crisis civilizatoria y alternativas a la modernidad; y la lógica de lo comunal, la relacionalidad, y el pluriverso. Escobar (2014) propone las ontologías relacionales y el pluriverso que cuestiona como el resto la ontologia dualista y se basa en los vínculos reales entre lo biofísico, lo humano y lo supernatural, como sucede en tantas culturas, pero que según él, sirve tambien en la sociedad urbana. En íntima relación con este proceso de análisis, en Escobar (2000) se había planteado un concepto de lugar anti-esencialista y no romantico de lo diferente, en función de la defensa de su territorio, con autonomía y con su propia visión de desarrollo, con arraigo cultural y ecológico.

De Sousa del mismo modo parte de la necesidad de contruir una nueva epistemología desde el sur, son los saberes subalternos que dan lugar a la crítica de la razón metonímica donde reaparece el enfoque sistémico y la necesidad de reconocer la heteronenegida y el conflicto. Finalmente para ser gráficos se trata de pasar de la sociología de la ausencia a la de la emergencia, ésta da lugar a posibilidades que suelen minimizarse de nuevo, hay que creer en la experiencia (DE SOUSA SANTOS, 2006b). Para Sousa Santos (2010 y 2014) lo local debe ser entendido como autonomía territorial, a partir del reconocimiento de otras cosmovisiones y otras formas de construcción del espacio. Lo global y lo nacional son un instrumento de dominio. Lo nacional popular ya no será representativo.

Coraggio parte también de la crítica al modelo de desarrollo y sus actualizaciones en torno al desarrollo local latinoamericano y plantea la necesidad de construir alrededor de la economía del trabajo. En Coraggio (2009) se cuestionaba justamente a los gobiernos populares por responder a la penetración de la lógica economicista. Propone políticas que estimulen la movilización de las capacidades y la autonomía de los sujetos en las diversas escalas. Lo que está presente en el discurso es el diálogo con los autores ya mencionados, Hirkelamert, de Sousa Santos, etc (CORAGGIO, 2013).

10 La etica del bien común confluye con la ética de la liberación de Dussel, a quien no hemos trabajado.

Por último, los movimientos sociales que se inspiran en el Papa son un caso particular, por ejemplo Grabois (2013) parecen coincidir en estos en la influencia cultural de la globalización a través de "culto al dios Dinero", la financiarización, el extractivismo y la exclusión estructural de una parte importante de la población mundial. Cita a Mike Davis y a Bergoglio y llama a desabsolutizar las leyes de mercado. En ese sentido valora lo local como el lugar de trabajo de los excluidos y la organización de los movimientos sociales como la representación en función de esa resistencia que para él, es "la gran ilusión de Jesús" porque permite " la hermandad entre todos". Como los otros autores pero desde otra identidad y otro discurso, valora la mayor horizontalidad y una no institucionalidad que brinda mayor flexibilidad organizativa, Cuestiona los gobiernos populares y contrapone el "poder popular" defindo como la comunidad que se organiza.

En estos autores, incluso Grabois, se cuestiona el rol actual del Estado y sus políticas; lo local debe ser entendido como autonomía territorial, a partir del reconocimiento de otras cosmovisiones y otras formas de construcción del espacio. Lo global y lo nacional sin un diálogo y un reconocimiento que permita el conflicto, son un instrumento de dominio. Ponen en discusión lo nacional popular, este vínculo se torna uno de los grandes temas.

¿Qué sucedió en la práctica? La presidencia de Ronald Reagan inicia el camino recomendado por el NI, aunque la descentralización ya existía, lo hace fundamentalmente con la incorporación plena del sector privado en la oferta de servicios del gobierno en forma directa. En Gran Bretaña, el gobierno de Margaret Thatcher desde 1979 fue más violento porque debía desmontar un Estado Benefactor muy fuerte; se implementó una política de techos al gasto, y un profundo proceso de privatizaciones de empresas públicas y apertura del paquete accionario al sector privado así como del aumento de la competencia dentro del campo de los servicios aun provistos por el Estado. De ese modo se reducía el poder monopólico del Estado y se descentralizaba, al mismo tiempo, se trataba de desregular el mercado laboral. Se discutía el modelo del Estado Benefactor, el rol de la escala nacional y también su componente discursivo, basado en la idea de solidaridad social y la alianza con los sindicatos y se lo intenta reemplazar por otro de la eficiencia. No hay una idea de territorio más allá de la que tiene el NI basada en la racionalidad económica y la competencia.

Sin embargo, en RU y en el resto de los países europeo, la socialdemocracia -y el social cristianismo de otro modo- respondió con "la Tercera Vía" como una política "más razonable", el gradualismo se impone sobre el shock, por eso, aunque con vaivenes no se puede decir que en el largo plazo disminuyó la financiación, la capacidad de regulación, ni siquiera la provisión, estatales. Sí hay un fuerte proceso de descentralización, presentado como empoderamiento de la sociedad civil y el gobierno local (IÑIGUEZ y NARODOWSKI, 2007).

Se estructura un discurso en el que el Estado tiene que ser fuerte pero no monopólico, se baja en la escala y se adopta una idea NI de las relaciones sociales y del gobierno en la escala local pero de tinte socialdemócrata. Al mismo tiempo, perdían fuerza las versiones estatalistas duras.

En este marco, la década de los 90s fue muy positiva en términos de crecimiento para Europa, aunque esta tendencia se había iniciado antes. En cuanto a los resultados de la descentralización, éstos han sido muy discutidos y hay un cierto consenso en que la tan ansiada convergencia entre regiones no se producjo, con raras excepciones como puede ser Cataluña en España o el centro norte en Italia (MAYNOU, SAEZ y BACARIA, 2013).

Con algo de retardo respecto al mundo desarrollado, en los países periféricos se implementaron, con sus distintos ritmos, políticas similares. Las reformas económicas se sustentaron en el Consenso de Washington, un decálogo de recetas de política que incluía liberalización financiera y comercial, desregulación, privatización y descentralización, disciplina presupuestaria, reducción de subsidios, reforma tributaria orientada a ampliar la base imponible Se instaló la idea de volver al Estado mínimo del NI y se inció un proceso que fue mucho más radical que el mencionado para Europa. Las viejas posiciones estructuralistas de la Cepal mutaron hacia el llamado neoestructuralismo y la mencionada institución acompañó, con sutiles críticas, la reforma con un discurso vinculado a la descentralización y el nuevo poder de la comunidad, sin advertir que las condiciones en que se llevaba a cabo el proceso eran muy precarias.

Chile fue el único país que en este período de los 90s desarrolló una política más equilibrada para mejorar la gobernabilidad tras la apertura que ya había hecho la dictadura militar. Igualmente la distribución del ingreso empeoró levemente (NARODOWSKI, 2017). El resto adhirió al CW, con sus viavenes, en estos países se observa para la década un crecimiento moderado, la reversión del saldo comercial que se hizo negativo, el aumento de la cuenta corriente negativa, una caída o estancamiento del empleo y del salario real.

En cuanto a la descentralización, la misma había sido impulsada desde el universo teórico y metodológico del NI pero también en los enfoques que ponían el acento en el fortalecimiento de la sociedad civil, de matriz socialdemócrata, que en América Latina ha tenido su expresión en autores como Boisier (2000), que lo hace en clave sistémica. Los resultados han sido poco alentadores, sobre todo si se analiza el caso paradigmático, Argentina (MANZANAL, 2006). Luego se analiza con más profundidad lo sucedido en la salud.

Por otro lado, estos enfoques, específicamente el evolucionismo, han tenido efectos en las políticas educativas y tecnológicas en la UE y en América Latina a partir de la constitución de SIN y SLI con los fondos de investigación y licitaciones de proyectos en favor de universidades y centros o los laboratorios públicos y privados que reemplazaron la intervención directa de bancos y otras instituciones estatales como actores centrales de la búsqueda de competitividad internacional (HOUNIE y otros, 1999).

Este proceso de apertura termina con las crisis que se suceden en los diferentes países de América Latina desde 1998 a 2001. Como consecuencia, surgen los movimientos sociales, especialmente en Argentina, aunque también en Brasil,con un enfoque cercano a la ya mencionada economía popular que confluye en las propuestas postcoloniales, como una forma de resistencia a esas posiciones y a la crisis que ellas habían generado.

Como parte del péndulo latinoamericano, en la última década surgen gobiernos que vuelven a poner el acento, al menos discursivamente, en los problemas macro--estructurales del viejo estructuralismo. –especialmente la concentración económica y la regresividad de la distribución del ingreso- y proponen volver a un esquema de crecimiento basado en el consumo pero sin un retorno al monopolio estatal central de los servicios públicos, la educación, la salud, etc, y sí aumentando el rol del Estado en el financiamiento, e incluso en la provisión, en una búsqueda de alguna síntesis (ABELES y KIPPER, 2010). Estos gobiernos son afines a aquel discurso de la economía popular y de los movimientos sociales y llevan a cabo políticas para dichos sectores pero sin desmerecer los instrumentos del NI y del evolucionismo. Esto ocasiona críticas como las mencionadas de Coraggio y Grabois.

5. Lo sucedido en la salud pública desde los 70s

La salud pública es parte de ese proceso, pero hay un evento que influye especialmente, la realización de la Conferencia de Alma Ata organizada por OMS en 1978 en una entonces república soviética. Allí se produce un llamamiento a resolver el problema de la desigualdad en el acceso a la salud especialmente en los países pobres con un discurso basado en la salud pública de posguerra situada en la escala nacional, con aquel tinte sanitarista mencionado. OMS y OPS seguirán esta línea. Se fortalece el concepto de universalidad, el cual no será practicamente cuestionado.

Pero a mediados de los 80s y luego en los 90s, sobre todo en los países centrales, se producía un fuerte cuestionamiento del rol del estado, sobre todo en la tradición de la OCDE y luego de la Unión Europea (EUROPEAN COMMISSION, 2007; DOCTEUR y OXLEY, 2003) así como del Banco Mundial (1993) para Amércia Latina. En ese marco se habla de descentralización y de generar competencia en el aseguramiento y la provisión. Estos puntos de vista han estado además influenciados por el aumento del costo de la atención de la salud debido al incremento de la esperanza de vida y a las nuevas tecnologías.

Incluso, el planteo de Alma Ata empieza a estar atravesado por el debate del neo-institucionalismo,incluso en OMS y OPS. Se valorizan algunas definiciones de aquella declaración que apuntan a la limitación del gasto mediante la focalización. A su vez surge con fuerza la idea del rol de la APS en el marco de la descentralización (incluso sin realizarse una caracterización del estado de regiones, provincias y municipios) más como puerta de entrada que logre ordenar el sistema, sin consideraciones por ejemplo sobre participación popular, tema que en AL estaba fuertemente discutido (WHO, 2005; WHO y ALIANZA para la investigación en politicas de salud, 2009; OPS, 1988; OPS, 1998; OPS, 2003). Del mismo modo se plantean las redes. El autocuidado deja lugar a la "autoresponsabilidad". Todos temas que se analizan luego.

OMS y OPS igualmente y con sus vaivenes se mantienen en la defensa de los valores de la salud pública, y aceptan algunas transformaciones identificadas con el cuasi-mercado, incluso la descentralización. Lo mismo, diversos teóricos que han escrito en el marco de la CEPAL (SOJO, 2000; CEPAL, 2006; SOJO, 2006). Giovanella,

Feo, Faria, y Tobar (2012) en el contexto de Unasur son más duros respecto a aquellas reformas del NI y ponen el acento en la nececidad de solucionar los problemas estructurales posicionándose en la escala nacional.

Ninguno tiene un debate acerca del cambio de las subjetividades. Sólo en Who y Alianza para la investigación en politicas de salud (2009) se expone el enfoque sistémico como la base del analisis, sólo que en ese texto se subestima la importancia del modelo de desarrollo, tampoco quedan claros los diferenciales entre actores del sistema, por último es necesario resaltar que el documento parece pensado desde los rectores del sistema, sin una discusión de la lógica de esa rectoría mientras que otros textos que ya serán analizados, están escritos desde los sectores populares, subalternos.

Lo mismo sucede con el importante trabajo de Vilaca Mendes (2013), cuyo análisis gira alrededor de principios económicos, planificacón, gestión y financiamiento con escasas referencias sobre la subjetividad. Utiliza el concepto de empoderamiento. El discurso es cercano a alguna forma de institucionalismo.

Quienes se reconocen en la "Medicina Social Latinoamericana" y el Movimiento de la "Salud Colectiva", en la tradición sanitarista, mantienen el discurso pro popular y anti-mercado fuerte; lo hace valorizando aun la escala nacional pero en una negociación con los sectores populares y los territorios, sin desmerecer las cuestiones estructurales, incorporando diversos enfoques del poder, con gran importancia de dimensión subjetiva, como reflejo del debate realizado en el final del capítulo anterior.

Rovere (1999, 2002, 2004) dice que la sociedad actual está fragmentada, no hay un orden, con unidades inasibles, no facilmente limitables, hace referencia a la posmodernidad aunque el análisis considera contextos históricos (de clase inclusive, pero no unicamente), geopolíticos, políticos y culturales determinados.

Por su parte, Almeida Filho y Silva Paim (1999) intentan un recorrido más exhaustivo. Valoran el aporte de Bourdieu en cuanto a la importancia del capital simbólico. Luego hacen lo propio con la ciencia de la complejidad, citando a Morin. También menciona la ciencia postmoderna, cita a Castoriadis. Valora la posibilidad de la "emergencia", el surgimiento de un nuevo radicalismo. Luego resaltan fractales y borrosidad, en el mismo sentido. Con este background definen la Salud Colectiva como sector vital, de producción y de conocimiento que exige la interdisciplinedad, que asegure entender saberes, deseos, proyecciones de lucha, etc. Citan un trabajo anterior en que reconocen la tensión entre Estado y Sociedad, lo colectivo y lo individual. Almeida Filho (2006) retoma el pensamiento complejo para valorar la idea de fragmentación, dinamismo sistémico, indeterminación y contingencia, etc para llegar a la idea de conocimiento relativo y contextual. Para ello se introduce en el problema del discurso y del sentido así como en las modalidades de la práctica misma. Finalmente cita a Boaventura de Sousa Santos para plantear la necesidad de que el vínculo refleje los saberes de la vida.

Este discurso fue valorado por Breilh (1999) quien propone el concepto de ecosistema, citando a Prigogine y a Harvey aunque con reminicencias estructuralistas para establecer que la sociedad capitalista impone incluso la concentración de poder simbólico, pero que hay instancias de resistencia. Se trata según dicho trabajo y Breilh

(2008) de un discurso latinamericano en el que a diferencia de lo que hace la OMS, no se desentiende de las raíces socio económicas históricas del poder y las relaciones sociales. Y al mismo tiempo valora los modos de vivir grupales y los estilos de vida individuales, lo que da lugar a una matriz integrada: clase-género-etnia. Como en Harvey, no queda claro cuánto de estructura y cuánto de sujeto.

Finalmente Batista y Merhy; Ubieto; y Garrafa y Monchola tienen un planteo de ética y política.

Ubieto (2007) hace un planteo similar mediante la necesidad de una conversación regular, una comunidad de experiencia, un vínculo social en un territorio en común y en una realidad de trabajo compartido. En diversos textos analiza el cambio epocal haciendo hincapié en el individualismo, tal vez por eso se trata de una apuesta ética, una estrategia política que permita subvertir el orden establecido. En el mencionado trabajo no presenta antecedentes teóricos. La idea de conversación parece provenir de la formación lacaniana del autor (UBIETO, 2018), quien considera a Lacan un inclasificable dentro del debate del estructuralismo (UBIETO, 2011), también de alli parece provenir la idea de ética aunque en Ubieto (2015) se apoya en la biopolítica de Foucault

En una misma línea están Garrafa y Manchola (2017), que asumen la idea de una sociedad desigual con fuertes asimetrías y concentración de poder economico y político, la piensan desde la biopolítica de Foucault y citan además el concepto de ética liberadora del ya mencionado Dussel. Dirán que las asimetrías ilegítimas facultan a la conciencia crítica y a una intervención política tendiente a eliminar esas condiciones adversas. Estos autores hacen una interesante distinción entre diversas definiciones de participación que puede servir para diferenciar la etica emancipadora de otras versiones institucionalistas.

Batista y Merhy (2011) en base a la idea de proceso de deconstrucción y construcción de territorios existenciales (los cuales crean una ética y una política), a partir del "rizoma" de Deleuze y Guattari, consecuencia de un movimiento de flujo heterogéneo, en un contexto en el que los individuos crean lo real-social, se mueven, etc a partir de deseos (trabajo vivo) en la escala micropolítica como ya había planteado Merhy en los 90s. Se propone la construcción de un mapa de estas conexiones en el proceso a fin de entender la evolución de, por ejemplo, las instituciones y proponer cambios. Lo utilizan justamente para entender la trayectoria del SUS. La gran posibilidad de quebrar la lógica predominante en la salud, es su deconstrucción en el espacio de la micropolítica, en el espacio de la organización del trabajo y de las prácticas.

En ambas vertientes del santitarismo, el de OPS y Cepal, se valora la escala nacional y la local, por eso, la APS y las redes son centrales. Solo que en el segundo discurso, desde diversos planteos teóricos, se lo hace con un sentido despojado del NI, de participación popular fuerte, sistémico y como un intrumento político para enfrentar las asimetrías.

Del análisis de las reformas realizadas, abordadas en Narodowski (2018) surge que, aunque con diferencias discursivas y de matices, los sistemas han ido confluyendo. Ante todo, un elemento que era clave del Estado Benefacto, el derecho universal a la

salud está garantizado cada vez más, al menos formalmente. Todos los sistemas salvo excepciones lo tienen como norte, en la mayor parte como forma de seguro público, ya sea universal (RU, Francia, Brasil) o focalizado en los sectores vulnerables (como Chile, México, Colombia, EEUU). Los países ha intentado mantener o elevar el gasto y hay consenso en avanzar a modelos basados en estructuras tributarias progresivas, limitando los copagos y más aun los gastos de bolsillo, incluso los seguros complementarios. Los que no lo logran es por la presión a la segmentación (como Francia y EEUU,) o por sus problemas de desarrollo de largo plazo (Italia, España, América Latina).

¿Pero en qué escala se sostiene ese derecho? En lo que hace al gobierno macro de los sistemas, el Ni recomendaba la separación de funciones y la descentralización, pero en la práctica hay diversas soluciones. RU y Francia han avanzado en la separación en base a órganos independientes con participación pública, Italia, España, EEUU, Brasil, Chile y Mexico, como Argentina, con órganos estatales y fuerte presencia del Ministerio nacional y de los Ministerios provinciales, Canadá y Colombia son un mix de control estatal y autónomo, todos como se ve replican el esquema en las diversas escalas.

En relación al aseguramiento, en RU y Francia y Brasil se mantiene el seguro público universal centralizado en la escala nacional, y las asimetrías regionales –al menos en los dos primeros- son escasas; en Chile, México, Colombia los seguros focalizados también son nacionales, en ese sentido hay una garantía de equidad entre los pobres, pero los sistemas en sí son muy inequitativos social y regionalemente. En estos países se estructura un discurso a escala nacional desde el seguro.

Los modelos descentralizados (porque las escalas inferiores garantizan diversas cantidades y calidades de salud) son Canadá, Italia, España, Argentina, EEUU podría entrar en esta categoría ya que el Estado Federal garantiza el seguro focalizado, pero el poder de los Estados es muy grande. Salvo el primero, todos con grandes asimetrías: para Europa Moreno, del Pino , Marí-Klose, Moreno-Fuentes (2014) muestran que la convergencia en los indicadores de la salud tampoco se logra. En América Latina el debate es más arduo, ya que muchos valoran el proceso pero pretenden que el fracaso en la salud se debe a que los gobiernos centrales se quedaron con muchas incumbencias o los gobiernos locales no tenían las capacidades institucionales, fiscales y financieras necesarias (GIEDION, ACOSTA, CASTAÑO, PINTO y RUIZ GÓMEZ, 2010). Bisang y Centrangolo (1997) para el caso argentino, son más directos, apuntan a los serios problemas de equidad y eficiencia que se generaron debido a la provincialización y los atribuyen a que el proceso fue realizado sin apoyo del estado nacional y en el marco de las heterogeneidades estructurales regionales dificíles de modificar.

Otro tema es la provisión, allí el proceso de descentralización y desregulación fue muy veloz. Los organismos internacionales siguen confiando en el sector privado; en OMS y OPS no parece hacerse una distinción clara, ni a favor de uno ni de otro sector, aunque se pone el acento en acotar la competencia y en el rol regulatorio y de control del Estado. Algo similar sucede con la autonomía en las unidades del sector público.

La atención primaria (AP) es casi complentamente pública pero a cargo de la escala local en Italia, España y Brasil, en AL crecen los consultorios estatales locales en función del seguro social focalizado; en el resto de los países es privada o del tercer

secto. En cuanto a los hospitales, los públicos tradicionales se fueron trasladando a la escala local, siguen teniendo una influencia mayoritaria en Francia, Italia, las unidades destinadas a los seguros sociales de EEUU, algunas CCAA de España entre los PD y en todos los de AL, excepto Colombia. La autonomía administrativa y financiera es mayoritaria en los hospitales que fueron públicos del RU, muchas CCAA de España, Colombia y las experiencias van aumentando en todos los países. Y en estos últimos años también creció la provisión privada o sin fines de lucro.

En paralelo ha habido cambios en las formas de pago, los presupuestos históricos en el sector público son cada vez menos y crecen las cápitas y los pagos por servicio, incluso para los médicos.

Aunque muchos seguros hayan quedado en la órbita nacional, estos esquemas de provisión representan la cara más fuerte del desmonte del Estado Benefactor. La pregunta es entoences: ¿con que hipótesis de relación con los actores se desarrollan estos mecanismos? Como ya hemos dicho, buena parte de la lógica está sostenida por la racionalidad del NI, fundamentalmente a partir del análisis de la distribución de riesgos. El mismo enfoque recomendaba generar en las diversas escalas una institucionalidad con un componente de participación de los diversos actores. En la escala local podemos mencionar las comisiones mixtas regionales de Francia, los consejos de salud españoles, los comités de consulta italianos, los Comité de Participación Social en Salud colombianos. Chile y México promocionan instancias de participación de los pueblos originarios. Naturalmente, en los hospitales autonomos de todo el mundo se han constituido los Consejos de Administración de esas unidades. En general se valoran las experiencias aunque se reconoce la pobre participación y muchas veces la poca atención brindada por los funcionarios.

Tal vez un caso particular es el brasilero, conformado al calor del SUS y con un discurso cercano al sanitarismo, tienen el Consejo Nacional de Salud, 27 Consejos Estatales y más de 5 mil Consejos Municipales, con representantes de la sociedad civil del gobierno, proveedores y trabajadores de la salud. Han sido importantes las Conferencias Nacionales. Obviamente el otro caso es el modelo de salud del EZLN basado en su concepto de autonompia y buen gobierno (CUEVAS, 2007). Salvo pocas excepciones, el discurso sanitarista más radical queda en el espacio de la resistencia.

Por otro lado están los análisis de percepción de los pacientes, fundamentalmente on line, dentro de una tradición nacida en The Picker- Commonwealth, en los EEUU hace muchos años y que en la actualidad tienen una fuerte difusión en las webs oficiales. Aquí la relacion es virtual.

6. El rol de la atención primaria y las redes

Como un correlato del debate anterior, surge el nuevo rol de la atención primaria impulsado por la OMS (WHO, 1985). Por entonces Starfield (1998) plantea que ésta debe asegurar el primer contacto, la relación personal y continua entre el médico y el paciente, la atención integral y la coordinación. En otros textos, por ejemplo Who (2005) el objetivo se va corriendo hacia la coordinación del sistema,

el rol del gatekeeper . Los temas en debate son la infraestrutura necesaria, la obligatoriedad de pasar por una instancia primaria antes de ir al hospital, la elegibilidad del consultorio. Los temas conceptuales, practicamente no se mencionan. Los proyectos que pueden relevarse son de promoción y prevención desde la APS a la comunidad, con un stilo profesionalista y con poca participación de la gente (SILVA PAIM, 2009). Macinko, Starfield, Shi (2007) dicen que las recomendaciones de 1998 no se están respetando.

Y lo mismo sucede con la estrategia de redes. La conceptualización de las mismas también reflejan el debate teórico, en el marco del NI e incluso del evolucionismo se las piensa como un continuo de servicios garantizado por varias organizaciones independientes o no entre si, tanto públicas como privadas, co- responsables del estado de salud del paciente (SHORTELL, 2006). Este concepto predomina tanto en los PD como PSD, incluso en el ámbito de la OMS y OPS, el eje está puesto en la necesidad de coordinar los diversos segmentos del sistema, en muchos casos esta cuestión será resuelta proponiendo acuerdos institucionales (OPS, 2010). Aunque en ésta última el discurso tiene un mayor compromiso sanitarita, en ningún caso hay una idea de la lógica de esa interacción, de los factores que la determinan en los diversos contextos, etc.

Del mismo modo, en lo que hace al proceso investigativo la novedad es el enfoque traslacional, que puede entenderse como la versión sistémica- evolucionista neoschumpeterieana en el sector de la salud. En este planteo el conocimiento circula horizontalmente a lo largo de todo el proceso de la atención, cada subsistema va definiendo sus incumbencias de acuerdo a necesidades, trayectorias, en un proceso evolutivo que dota a la prestación de servicios de valor a partir del concepto de complejidad (MEDINA y NARODOWSKI, 2015). Por eso, las políticas hacia los actores de la investigación en salud, al menos en algunos países como los de la UE, Canadá, AL , intentan que éstos se constituyan como parte de un sistema nacional y de sistemas regionales de innovación (SNIy SLI) con instituciones afines, conformando redes. Esta construcción está sujeta a la lógica del evolucionismo y del NI, se focaliza en el nivel local y por momentos subestima la problemática de la concentración de I+D a nivel global en pocas grandes multinacionales y la asimetría de la periferia.

No muy lejos está Vilaca Mendes (2013), que planteba la necesidad de un arreglo poliárquico entre diferentes actores dotados de cierta autonomía, la red de nuevo es central en las políticas públicas, pero no profundiza en las cuestiones del poder y la subjetividad que veníamos trabajando. Más bien define ciertos principios de la economía clásica y neoclásica: economía de escala, disponibilidad de recursos, calidad y acceso; integración horizontal y vertical; procesos de sustitución; territorios sanitarios y niveles de atención. Se trata de lograr la mejor combinación de concentración, dispersión e integración geográfica y de niveles de atención. Es fundamental la planificacón y la generación de capacidad operacional con la coordinación de la APS. El modelo se completa con una regionalización cooperativa, que exige la creación de entes regionales de gobernanza que legitimen las redes y no la descentralización competitiva. Por último, se plantea que el sistema de financiamiento debe alinearse al enfoque.

Sí se entromete en cuestiones de poder Rovere (1999, 2002, 2004) quien planteaba la necesidad de estblecer lazos sin jerarquías aunque en contextos históricos determinados, La red era el mecanismo idoneo ya que permite obturar las demandas de gobierno típicas del autoritarismo o los planteos de privatización para estimular el emprendedorismo. Ubieto (2007) del mismo modo, ve la red como instrumento de esa apuesta ética que permite la conversación regular y no jerárquica. Medina y Narodowski (2015) iba por el mismo camino.

En la práctica lo que surge –salvo excepciones- es coherente con el NI: proyectos de fortalecimiento de la comunicación entre hospitales y APS, modelos de referencia y contrareferencia, centros reguladores de pacientes, la renovación de instituciones clásicas especializadas en enfermedades crónicas con filiales. No hay otro tipo de proyectos.

7. La influencia de los debates teóricos en el proceso del cuidado

Hasta aquí nos hemos referido a los efectos de la crisis del Estado de Bienestar en los sistemas de salud, pero el cambio epocal al que también hemos aludido tiene impacto en en los procesos inherentes al cuidado en sí mismo. En este caso la disputa es entre el enfoque del médico hegemónico y los otros planteos sobre la subjetividad que ya hemos presentado, entre ellos, los que surgen del enfoque sistémico. Involucran el vínculo de los médico y otros profesionales con los pacientes, así como la relación entre los medicos y entre éstos y otros profesionales.

En el vínculo médico-paciente, uno de los primeros antecedentes es el planteo de Balint en 1964 de la idea de "inversión mutua", en la cual la consulta individual era parte de una serie de encuentros que permitirían conocer mejor la personalidad del paciente, su entorno y que al mismo tiempo significaba para el médico una mayor comprensión de su propia actuación (KABA y SOORIAKUMARAN, 2007). En 1969 dicho autor propone el concepto de la "atención centrada en el paciente".

Por entonces se creaban dos centros de referencia en los Estados Unidos y el sistema de seguro Kaiser Permanente promocionaba una atención integrada basada en la persona. Acompañando este proceso aparecen los cambios en los planes de estudio y diversos mecanismos de capacitación para pacientes.

En la práctica, en todo el mundo y con diversas intensidades proliferan las encuentas de satisfacción ya analizadas y surge además toda una versión relacionada con la comodidad del paciente y la autoresponsabilización, con buenos resultados aunque tambíen con contraindicaciones en cierto tipo de problemas (ENSENYAT y CIRERA CRIVILLÉ, 2010). También surgen programas con incentivos al buen trato, la escucha, etc u otros que alientan la participación de los pacientes en la planificación y evaluación del tratamiento (RODRÍGUEZ, DACKIEWICZ y TOER, 2014).

Los estudios muestran que se ha logrado mejor comunicación y que esto genera mejoras incluso clínicas (BERTAKIS y AZARI, 2011). Otros dicen que estos

progresos aun son limitados (RECODER, 2011). En las investigaciones se mezclan atributos como intercambio de flujos de información, empatía, imagen profesional, una cierta escucha, etc.

En AL, aunque no sólo, el debate puede adoptar un tono más duro, especialmente desde el sanitarismo crítico. Se plantea que el modelo tradicional entraña una actitud paternalista -peyorativa del médico hegemónico, autoritaria y verticalista. En este enfoque a diferencia de los argumentos que dieron origen al tema, las jerarquías del vínculo se explican por asimetrías sociales y regionales, económicas, profesionales, culturales (FALASCO, 2005). Kaba y Sooriakumaran (2007) se focalizan en la necesidad de lograr un cambio en la mirada del médico, el respeto por las medicinas alternativas, las posibilidades del autocuidado bien entendido, como proceso colectivo, abstracto, multidisciplinario, comprometido, que apunta a un tratamiento consensuado por las partes a partir de la trayectoria propia y en un entorno específico. Esto así no figura en ninguna agenda, salvo las raras excepciones ya mencionadas.

Respecto a la relación entre los médicos y entre éstos y el resto de las profesiones de la salud se instala la idea de colaborar y tener un poder similar entre los profesionales, como un paralelo y una consecuencia del tema que acabamos de analizar, con la misma confusión entre objetivos tan disímiles como coordinar, compartir decisiones formales, lograr vínculos no jerárquicos, reducir costos. Éstos son reflejo de los dos grandes enfoques en pugna.

Fundamentalmente hemos detectado dos grandes estrategias, el aumento de la importancia de la enfermería y el equipo interdisciplinario. Para la primera el mecanismo fundamental es incorporar cada vez más incumbencias a las ya tradicionales, generando diversas categorias profesionales, inclusive un nivel en que el personal de enfermería llega a comandar los servicios o a prescribir medicamentos y tratamientos. Este proceso ha sido acompañado por nuevos procesos formativos a fin de crear las capacidades necesarias. EEUU ha sido pionero en los años 70 con las EPA, Canadá tiene un modelo similar. Luego la figura avanza en Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Holanda, Suecia, Irlanda, España. OMS en 2013 impulsa estas herramientas. Actualmente algunos de estos mecanismos, tímidamente pueden verse en AL, pero esto no debe confundirse con el aumento de las obligaciones y la sobreexplotación, o sea, que este personal se haga cargo de más tareas pero sin el marco planteado y por el mismo sueldo.

¿Y los resultados? No hay dudas respecto a las bondades del seguimiento realizado por el personal de enfermería (NEUS PADILLA, ROS DEL HOYO, et al., 2011) En lo que hace a la intervención de EPA en actividades más complejas, como sucedía para la evaluación del impacto de la relación médico-paciente, las opiniones estan divididas. Para Van Durme, Schmitz, Cès, Anthierens,Maggi,Delye, De Almeida Mello, Declercq, Macq,Remmen , Aujoulat (2015) todo depende de lo apropiado de la fuerza de trabajo, el diseño y organización del servicios a medida, la claridad de lo que se pide al personal, el nivel de autonomia, el trabajo en equipo y la existencia de un vínculo estructural con las organizaciones que podrían referir

a los beneficiarios, los incentivos financieros, etc. Pereyra y Micha (2016) llaman la atención sobre las dificultades que aun subsisten para que el sistema valorice la profesionalización de esta tarea y que ayude a la relación no jerárquica planteada. Vitolo (2012) dice que aunque la jerarquia subsiste, hoy la relación es terreno de disputas mucho más abiertas. Entre las opiniones mencionadas está clara la diferencia de enfoques

El otro aspecto es el equipo de trabajo. En este sentido, muchas opiniones se focalizan en la coordinación (BLUMENTHAL, CHERNOF, FULMER, LUMPKIN y SELBERG, 2016), o en la comunicación como un intrumento de ésta y en este sentido, se resaltan las potencialidades del uso de tics (PROTTI, 2014). En general las herramientas responden a un problema de contratos típico del NI.

En cambio, el discurso radical apunta a la multiprofesionalidad o multidisciplinariedad, es decir, la interacción entre dos o más disciplinas (OPS, 2008). Lo que se plantea aquí es que cada miembro comparta una visión respecto de la labor de sus compañeros de equipo y así se construya un vínculo de interlocución recíproca en un plano de horizontalidad en pos de compartir responsabilidades, tomar decisiones conjuntas, evalúar lo hecho (BAIXENCH, 2012).

Nelson, King y Brodine (2008) dicen que son más los proyectos que buscan coordinar pero que no siempre logran una mejor comunicación, menos aún, relaciones de colaboración. Se necesitan condiciones materiales aptas y un gran cambio de paradigma respecto a lo subjetivo. Vuelve a aparecer la disyuntiva entre los objetivos del NI y del sanitarismo crítico.

8. Conclusiones

En el debate de los últimos años alrededor de la salud ya no sobresale la versión extrema inicial del NI, en la UE, OMS/OPS, Cepal, y en buena parte de los autores se asume la importancia de asegurar ciertas garantías en la escala nacional, se considera positiva la descentralización, pero se cuestionan ciertos casos muy preocupantes; nadie confía en en la competencia como algo mágico y se exige una rectoría y una partcipación en la provisión del Estado fuertes, aunque en convivencia con instituciones mixtas. En AL con un sesgo pro estatal y con un rol mayor de los sectores subalternos, de parte de los autores del sanitarismo crítico.

En la práctica, el universalismo subsiste y es un objetivo de la mayor parte de los países. Este derecho es sostenido generalmente por las diversas formas del seguro social público. En todos los países se intentan políticas de distribución de riesgo, mediante paquetes básicos amplios y obturando copagos en ciertos segmentos etarios, socio-económicos o para algunas enfermedades para garantizar equidad. En AL hay problemas financieros que los impiden. Y siempre sujeto al ciclio económico y político.

La descentralización y la mayor competencia local (según el caso) han avanzado aunque aun subsiste y se ha fortalecido la provisión pública tradicional; y esto ha representado un verdadero cambio de escala, lo que impide sostener con

la misma fuerza el discursos universalista, más aun en AL pero también en Italia y España, casos que han sido considerados un gran fracaso. En las reformas, el argumento participativo ha sido importante, pero los logros han sido solo formales, tanto en la escala regional como en los diversos niveles de atención. El sanitarismo crítico cuestiona estos procesos.

En cuanto al desarrollo del primer nivel de atención y las redes, hay coincidencia en ambos enfoques; en el NI como puerta de entrada y coordinación, en el enfoque sanitarista de AL con un fuerte protagonismo de los sectores vulnerables y como estrategia de lucha contra las desigualdades en un marco de respeto por la diversidad, con fuerte rol de los territorios. Los mismo sucede con los proyectos para implementar la atecnión centrada en el paciente y los equipos de trabajp. La opción que busca una mayor profundidad en los cambios desde el sanitarismo crítico sólo ha avanzado en casos muy concretos. Habida cuenta de los problemas estructurales existentes, estas visiones son claramente disruptivas y por ende, combatidas o cercadas.

Referencias

ALMEIDA FILHO, N.; SILVA PAIM, J. (1999) ***La crisis de la salud pública y el movimiento de la salud colectiva en América Latina en Cuandernos Sociales.*** 75en www.saludcolectiva-unr.com.ar/docs/SC-010.pdf

ALMEIDA FILHO, N. (2006). Complejidad y Transdisciplinariedad en el Campo de la Salud Colectiva: Evaluación de Conceptos y Aplicaciones. ***Salud colectiva*** , Buenos Aires, 2(2):, 123-146. www.unla.edu.ar/saludcolectiva/revista05/3.Naomar Almeida.pdf

BAIXENCH, C. (2012). ***¿Trabajamos en equipo los médicos?*** Una realidad o solo palabras. Acta méd. Costarric vol. 54 n. 3 San José, Jul./Sep. http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0001-60022012000300001

BANCO MUNDIAL (1993). ***Informe de desarrollo mundial***. Invertir en salud. Washington, D.C. http://documents.worldbank.org/curated/en/259121468340250256/pdf/341290spanish.pdf

BATISTA F y MERHY E (2011).El reconocimiento de la producción subjetiva del cuidado. ***Salud Colectiva***; 7(1):9-20. Universidad de Lanus. https://www.academia.edu/31805155/El_reconocimiento_de_la_producción_subjetiva_del_cuidado

BECATTINI, G. y RULLANI, E. (1993), ***"Sistema locale e mercato globale, Economia e politica industriale"***, Nº 80, en: Becattini, G. (ed), Distretto industriale vs. Settore industriale, en Sviluppo local, Imprese, settori e distretti industrial, Torino, VI 10, pp. 5-15, Rosenberg y Sellier.

BERTAKIS KD, Azari R (2011) ***Patient-centered care is associated with decreased health care utilization en JAm Board Fam Med***. May-Jun;24(3).

BISANG R y CETRÁNGOLO O (1997) Descentralización de los servicios de salud en la Argentina CEPAL. ***Serie Reformas de Política Pública Nro. 47***. Santiago de Chile. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7379

BLUMENTHAL, D., CHERNOF, B., FULMER, T., LUMPKIN, J., & SELBERG, J. (2016). Caring for High-Need, High-Cost Patients — An Urgent Priority. ***The New England Journal of Medicine***, 909-977. http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp1608511

BOISIER, S. (2000), Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?, Estudios Sociales Nro 103, Santiago.

BREILH J (2008) ***Una perspectiva emancipadora de la investigación y acción basada en la determinación social de la salud.*** Taller latinoamericano sobre determinantes sociales de la sal asociacion latinoamericana de medicina social. México, 29 de Septiembre - 3 de Octubre. http://repositorionew.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3413/1/Breilh,%20J-CON-119-Una%20perspectiva%20em.pdf.

CEPAL (2006). ***La protección social de cara al futuro.*** Acceso, financiamiento y solidaridad. Cepal, Montevideo http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2806/1/S2006002_es.pdf

CORAGGIO JL (2009) ***Transformar las políticas sociales.*** Página 12, 3 de febrero. En https://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/elpais/1-119412-2009-02-03.html,

CORAGGIO JL (2013) ***La Economía Social y Solidaria:*** hacia la búsqueda de posibles convergencias con el Vivir Bien en https://www.coraggioeconomia.org

CUEVAS J H (2007) ***Salud y Autonomía:*** el caso Chiapas.A case study commissioned by the Health Systems Knowledge Network.

DE SOUSA SANTOS B (2014) ***Democratizar el territorio, democratizar el espacio.*** 3 de febrero. https://marxismocritico.com/2014/02/03/democratizar-el-territorio-democratizar-el-espacio/.

DE SOUSA SANTOS (2006b) ***Conocer desde el sur***. Para una cultura política emancipatoria Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales UNMSM En www.boaventuradesousasantos.pt/media/Conocer desde el Sur_Lima_2006.pdf.

DE SOUSA SANTOS (2010) ***Descolonizar el saber, reinventar el poder Rditorial Trilce Montevideo.***

DE SOUSA SANTOS, B (2006) ***La Sociología de las Ausencias y la Sociología de las Emergencias:*** para una ecología de saberes, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociale.

DOCTEUR, E., & OXLEY, H. (2003). ***Health-Care Systems:*** Lessons from the Reform Experience: OECD Publishing . http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/5lgsjhvj7q0q.pdf?expires=1472064548&id=id&accname=guest&checksum=4BD830EBA4C786B85D98AB9A03E2ABAB dugi-doc.udg.edu:8080/bitstream/handle/10256/8787/Analisis-convergencia-.

Ensenyat G y Cirera Crivillé L (2010) El valor económico del autocuidado de la salud. Centre de Recerca en Economia i Salut (CRES) (UPF).

ESCOBAR, M., GIEDION, U., ACOSTA, O., CASTAÑO, R., PINTO, D., RUIZ GÓMEZ, F. (2010). Diez años de reformas del sistema de salud: lecciones sobre el financiamiento de la salud. En Glassman A, Escobar M, Giuffrida A y Giedion U. ***Salud al alcance de todos.*** Una década de expansión del seguro médico en Colombia. BID y The Brookings Institution NY https://publications.iadb.org/handle/11319/426

Escobar, A. (2000) El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?. En libro: La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas. Edgardo Lander (comp.) CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Julio En http://biblioteca virtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/escobar.rtf

ESCOBAR, A. (2014) S***entipensar con la tierra :*** nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia. Universidad Autónoma Latinoamericana UNAULA, Medellin. En http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/escpos-unaula/20170802050253/pdf_460.pdf

EUROPEAN COMMISSION. (2007). White Paper. ***Together for Health:*** A Strategic Approach for the EU 2008-2013 . Bruselas. http://ec.europa.eu/health/ph_overview/Documents/strategy_wp_en.pdf

FALASCO, M. (2005). Relación médico-paciente: Jerarquización de la autonomía del paciente. ***Acta bioquím***. clín. latinoam. v.39 n.2 La Plata , http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0325-29572005000200012

GARRAFA, V.; MANCHOLA, C. (2017). ***Bioética y asimetría (negativa) de poder:*** explotación, desigualdad y derechos humanos. 30/8 en https://aldiaargentina.microjuris.com/2017/08/30/bioetica-y-asimetria-negativa-de-poder-explotacion-desigualdad-y-derechos-humanos-garrafa-volnei-manchola-camilo/

GEISSE, G. CORAGGIO, J. L. (1972), "Areas metropolitanas y desarrollo nacional", en: Hardoy J.E. y Geisse G., ***Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina***, Quito, SIAP.

GIOVANELLA, L., FEO, O., FARIA, M., & TOBAR, S. (2012). ***Sistemas de salud en Suramérica:*** desafios para la universalidad la integralidad y la equidad. ISAGS-UNASUR, Río de Janeiro. ftp://ftp2.minsa.gob.pe/descargas/OGCI/publicaciones/Sistemas de Salud en America del Sur.pdf.

GRABOIS, J. (2013) Capitalismo de exclusión, periferias sociales y movimientos populares. Workshop Emergenza Esclusi. ***The Emergency of the Socially Excluded Pontifical Academy of Sciences***, 5 diciembre, Vatican City 2013 www.pas.va/content/dam/accademia/pdf/sv123/sv123-grabois.pdf

HART, M., Y NEGRI, A. (2005). ***Imperio***. Paidos. Buenos Aires

HARVEY D. (1996), ***Justice, nature and the geography of difference***, Gran Bretaña, Blackwell Publishers.

HARVEY, D. (1998), ***La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural.*** Buenos Aires, Amorrortu editores.

HINKELAMMERT, F. (1998) ***El grito del sujeto. Del teatro-mundo del evangelio de Juan al perro-mundo de la globalización,*** 2 ed., San José, Costa Rica, DEI.

OLLOWAY J (2002) ***Cambiar el mundo sin tomar el poder.*** El significado de la revolución hoy. Buenos Aires:Herramienta Ediciones/Universidad Autónoma de Puebla

http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/coediciones/20100825033033/2CapituloI.pdf

IANNI, O. (1998), ***La sociedad global.*** Mexico, Siglo XXI

ABA, R.; SOORIAKUMARAN, P. (2007) The evolution of the doctor-patient relationship International. ***Journal of Surgery*** 5, 57 e 65.

LASH, S.; URRY, J. (1994), ***Economías de signos y espacio***, Buenos Aires, Amorrortu.

BREILH, J. (1999) ***Nuevos paradigmas en la salud pública***. Reunión Internacional. Centro internacional de investigaciones para el desarrollo. Programa de las Naciones Unidas para el ambiente. Organización Panamericana de la Salud-Escuela nacional de salud pública –Fiocruz, Rio de Janeiro, noviembre.

LASH, S. (1990), ***Sociología del posmodernismo***, Buenos Aires, Amorrortu editores.

LEBORGNE, D.; LIPIETZ, A. (1994), "Flexibilidad ofensiva, flexibilidad defensiva. Dos estrategias sociales en la producción de los nuevos espacios económicos", ***en:*** Benko, G y Lipietz, A. (ed), Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica, Diputació provincial de Valencia, Edicions Alfons El Magnanim, Generalitat Valenciana.

LIPIETZ A. (1987), ***Miragens e Milagres. Problemas da industrializacao do Terceiro Mundo***, San Pablo, Nobel.

MACINKO, J., STARFIELD, B., & SHI, L. (2007). Quantyfing the health benefits of primary care physician supply in the United States. ***International Journal of Health Services,*** Volume 37, Number 1., 111–126. https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17436988

MANZANAL, M. (2006) Descentralización y Municipiosen Argentina. Contrastes y contradicciones. Crítica en Desarrollo. ***Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales.*** Nº 1, primer semestre 2006, ISSN 1851-4472, P.37-60, Buenos Aires En www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/pert/Manzanal Critica en D.pdf

March. WHO, Background to the Health Systems Knowledge Network https://www.who.int/social_determinants/resources/csdh_media/autonomy_mexico_2007_es.pdf.

MAYNOU, L., SAEZ, M.; BACARIA, J. (2013) ANÁLISIS DE CONVERGENCIA DE LAS REGIONES DE LA ZONA EURO (1990-2010). ***Ekonomiaz.*** N.º 82, 1er cuatrimestre,

MEDINA, A., & NARODOWSKI, P. (2015). Estado integración y salud. La gestión en red de un hospital público. Buenos Aires: Fahce .

MORENO, L. DEL PINO, E. MARÍ-KLOSE, P. MORENO-FUENTES, F. (2014) Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica. ***Eurosocial Colección estudios.*** Nro 3, Madrid. sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1400662339-E3.pdf.

MORO, G. (2000), "I fattori sociali dello sviluppo, Capitale sociale, fiducia e teoria della relazionalità", ***Studi di sociologia***, Milano, Università Cattolica del Sacro Cuore, pp. 151 – 170.

NARODOWSKI, P. (2008) ***La Argentina Pasiva. Desarrollo, subjetividad, instituciones, más allá de la modernidad***. El desarrollo visto desde el margen de una periferia, de un país dependiente?. Buenos Aires: Prometeo.

NARODOWSKI, P. (2018) ***Sistemas de salud comparados. Informe de Investigación*** (Mimeo).

NELSON, G., KING, M., & BRODINE, S. (2008). Nurse-Physician Collaboration On Medical-Surgical Units. ***MEDSURG Nursing***—February 2008, 35-41 https://www.amsn.org/sites/default/files/documents/practice-resources/healthy-work-environment/resources/MSNJ_Nelson_17_01.pdf

NEUS PADILLA, M. ROS DEL HOYO, M. RAVENTÓS CASTANY, A. ESCRIBANO RUEDA, V., LUENGO CASCUDO, C. FABRELLAS PADRÉS, M. MARTÍ AGUASCA, M.L. (2011) Seguimiento telefónico enfermero a pacientes con insuficiencia cardiaca; en ***Metas de Enferrn***, abr,14(3).

OPS, (1988). Desarrollo y fortalecimiento de los Sistemas locales de Salud en la transformación de los. ***Sistemas Nacionales de Salud***. Documento CD33/14. Resolución XV. XXXIII del comité Directivo, Washington, D.C., 30 de septiembre iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/6790/25049.pdf?sequence=1&isAllowed=.

OPS, (1998). ***Transformaciones del sector salud en la Argentina estructura, proceso y tendencias de la reforma del sector entre 1990 y 1997***. http://publicaciones.ops.org.ar/publicaciones/pubOPS_ARG/pub48.pdf

OPS, (2003). ***Exclusión en Salud en países de América Latina y el Caribe***. http://www.paho.org/PAHO-USAID/documents/extension/ESLAC_esp.pdf

OPS (2008) ***Sistemas de salud basados en la Atención Primaria de Salud:*** Estrategias para el desarrollo de los equipos de APS. Washington2008 new.paho.org/hq/dmdocuments/2010/APS-Estrategias_Desarrollo_Equipos_APS.pdf.

OPS (2010). ***"Redes Integradas de Servicios de Salud: Conceptos, Opciones de Política y Hoja de Ruta para su Implementación en las Américas"***.http://www.paho.org/uru/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=145&Itemid=250.

ORTIZ, R. (1996), Otros territorios. Ensayos sobre el mundo contemporáneo, Buenos Aires, ***Red de editoriales de universidades nacionales***, Universidad Nacional de Quilmes.

PEREYRA, F. MICHA, A. (2016). ***La configuración de las condiciones laborales de la enfermería en el Área Metropolitana de Buenos Aires:*** un análisis en el cruce del orden de género y la organización del sistema de salud. Salud colectiva Nro 12(2) | Universidad Nacional de Lanús https://www.scielosp.org/pdf/scol/2016.v12n2/221-238/es

Pradilla, E. (1982), Ensayos sobre el Problema de la Vivienda en América Latina, México, UNAM.

Protti, D. (2008). ***E-Health in Canada:*** Lessons for European health systems. Eurohealth Vol. 14, No 3, 30-36.

http://www.lse.ac.uk/LSEHealthAndSocialCare/pdf/eurohealth/Vol14No3/Protti.pdf

RECODER, M. L. (2011) ***Médicos, pacientes y consultorios***. Un abordaje etnográfico de las consultas médicas en la atención del VIH/Sida Runa vol.32 no.1 Ciudad Autónoma de Buenos Aires ene./jun. www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96282011000100004.

RODRÍGUEZ, J., DACKIEWICZ, N., & TOER, .. D. (2014). ***La gestión hospitalaria centrada en el paciente.*** Archivo argentino de pediatría. vol.112 no.1 Buenos Aires febrero, https://www.sap.org.ar/docs/publicaciones/archivosarg/2014/v112n1a10.pdf.

ROVERE, M. (2002) ***Gestión Estratégica de las Organizaciones de Ciencia y Tecnologia en Salud Centro de estudios Estado y Sociedad SEMINARIO III*** – Junio En https://elagoraasociacioncivil.files.wordpress.com/2013/08/gestionorgsct_rovere2.pdf.

ROVERE, M. (1999). Redes en Salud. Un Nuevo Paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad. Rosario: Ed. ***Secretaría de Salud Pública/AMR***, Instituto Lazarte. http://www.saludcolectiva-unr.com.ar/docs/SC-121.pdf.

ROVERE, M. (2004). ***La salud en la Argentina:*** alianzas y conflictos en la construcción de un sistema injusto. Ministerio de Salud República Argentina http://www.ms.gba.gov.ar/ssps/residencias/biblio/pdf_Comun/Rovere.pdf.

RULLANI, E. (1998), "Trasformazioni produttive e trasformazioni delle istituzioni", Sviluppo local, ***Le trasformazioni instituzionali***, V 8, Torino, Rosenberg y Sellier, pp. 5-46.

SHORTELL, S. (2006). ***Integrated Health Systems:*** Promise And Performance. School of Public Health, University of California-Berkeley. https://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/hcdp/readings/Integrated%20Health%20Systems%20-%20Promise%20and%20Performance.pdf.

SILVA PAIM, J. (2009) ***Medicina comunitaria:*** introducción a un análisis crítico. Salud colectiva vol.5, n.1. En: www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-82652009000100008&lng=es&nrm=iso>.

SOJO, A. (2000). ***Reformas de gestión en salud en América Latina***: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica. Cepal, Serie Políticas sociales Nro 39, Santiago http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5970/1/S0007589_es.pdf.

SOJO, A. (2006). La garantía de prestaciones en salud en América Latina. Equidad y reorganización de los cuasimercados a inicios del milenio. ***Cepal Serie Estudios y perspectivas*** Nro 44, México DF http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4966/1/S060050_es.pdf.

STARFIELD B. (1998) ***Primary Care:*** Balancing Health Needs, Services and Technology. New York: Oxford University Press; 1998.

STORPER, M. (1997), ***The Regional World. Territorial Development in a Global Economy***, Nueva York, The Guilford Press.

UBIETO, J. R. (2011) Jaques Lacan, un inclasificable. ***La Revista del COPC*** nº 232, octubre-noviembre 2011 En blog.elp.org.es/839/jacques-lacan-un-inclasificable-jose/.

UBIETO, J. R. (2015) Pasíon por tener un sindrome. La Vanguardia. ***Tendencias***, 2 de setiembre. En joseramonubieto.blogspot.com/2015/09/pasion-por-tener-un-sindrome.html.

UBIETO, J. R. (2018) ***¿Todo el mundo es loco?***. La vanguardia 13 abril joseramonubieto.blogspot.com/2018/04/todo-el-mundo-es-loco.html.

URBIETO, J. R. (2007) Modelos de Trabajo en Red en ***Revista Educación Social***, Nro 36, España https://www.raco.cat/index.php/EducacioSocial/article/viewFile/165566/372129.

VAN DURME, T. SCHMITZ, O. CÈS, S. ANTHIERENS, S. MAGGI, P. DELYE S, DE ALMEIDA MELLO, J. DECLERCQ, A. MACQ, J. REMMEN, R. AUJOULAT, I. (2015) A comprehensive grid to evaluate case management's expected effectiveness for community-dwelling frail older people: results from a multiple, embedded case study. ***BMC Geriatric.*** Nro 67.

VERGARA ESTÉVEZ, J. (2002) La contribución de Hinkelammert a la crítica latinoamericana al neoliberalismo. Polis, ***Revista latinoamericana*** 2 en https://journals.openedition.org/polis/8011

VITOLO, F. (21012) Relacion medico-enfermera. Esencial para la seguridad del paciente. ***Biblioteca virtual Noble***, junio.

WHO. (1985). ***Targets For Health For All***

http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/109779/WA_540_GA1_85TA.pdf.

WHO. (2005). ***The Health for All policy framework for the WHO European Region***. http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/98387/E87861.pdf

WHO Y ALIANZA PARA LA INVESTIGACIÓN EN POLITICAS DE SALUD (2009) Aplicación del pensamiento sistémico a la gestión de los servicios de salud. ***World Health Organization.*** Ginebra digicollection.org/hss/documents/s16870s/s16870s.pdf

La gobernanza metropolitana y el reto del desarrollo urbano-territorial sostenible: las experiencias en Alemania

Metropolitan governance and the challenge of sustainable urban-territorial development: experiences in Germany

Governança metropolitana e o desafio do desenvolvimento urbano-territorial sustentável: experiências na Alemanha

Andreas Hildenbrand Scheid[1]

Resumen

SHEID, Andreas Hildenbrand. La gobernanza metropolitana y el reto del desarrollo urbano-territorial sostenible: las experiencias en Alemania. ***Revista C&Trópico***, v. 43, edición especial, p. 83-133, 2019. DOI: https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.72-128

*El presente trabajo tiene el objetivo de ofrecer un análisis de la gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas en Alemania, para contribuir a la difusión del conocimiento sobre las experiencias obtenidas en este país, que por varias razones se consideran de especial interés. En primer lugar, se explica por qué las fórmulas adecuadas en el aspecto institucional (la gobernanza metropolitana) y el rendimiento en el ámbito de la planificación territorial constituyen factores imprescindibles para lograr un desarrollo urbano-territorial sostenible de las áreas metropolitanas. En segundo lugar, se aporta una visión general sobre las áreas metropolitanas alemanas y los diferentes modelos de instituciones de gobernanza metropolitana (*hard governance*) que están al uso en Alemania, considerando también las fórmulas empleadas en el ámbito del* soft governance*. En tercer lugar, se analiza la aplicación de estos modelos para seis casos de áreas metropolitanas (Stuttgart, Hannover, Frankfurt, München, Berlin-Brandenburg y Hamburg). El foco de atención se centra en los rasgos básicos de las instituciones metropolitanas, así como en las actuaciones realizadas en materias centrales para el desarrollo metropolitano (planificación territorial, transporte público y promoción económica). Igualmente se comentan prácticas concretas de instrumentos del* soft governance*. Con especial profundidad se analiza la planificación territorial metropolitana. Este análisis, que comenta y compara las prácticas planificadoras correspondientes, se estructura por las cuatro estrategias centrales que esta planificación aplica tradicionalmente en Alemania para la consecución de un desarrollo urbano-territorial sostenible, entre ellas el modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica y la planificación integrada del uso del suelo y el transporte. Finalmente, en cuarto lugar, el trabajo culmina en un conjunto de conclusiones extraíbles de las experiencias de la gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas alemanas.*

Palabras clave: Gobernanza metropolitana. Planificación territorial. Alemania.

1 Profesor Asociado en el Departamento de Urbanístico y Ordenación (DUOT) de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Sevilla. E-mail: andreas.hildenbrand@juntadeandalucia.es Orcid: https://orcid.org/0000-0002-7851-1316

Abstract

SHEID, Andreas Hildenbrand. Metropolitan governance and the challenge of sustainable urban-territorial development: experiences in Germany. ***Revista C&Trópico***, v. 43, special edition, p. 83-133, 2019. DOI: https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.72-128

The aim of the present article is to offer an analysis and sintetic overview of the metropolitan governance in Germany, putting the focus on metropolitan institutions (hard governance) and informal instruments of metropolitan cooperation (soft governance) and their practice in the field of spatial plannning policy. Firstly are explained the reasons why the adecuate design of these institutions and instruments and their performance in spatial planning are key factors for the achievement of sustainable urban and territorial development in metropolitan areas. Secondly, are outlined the general characteristics of the German metropolitan areas and the different models of organization of the metropolitan institutions existing today in this country. Likewise are considered the types of soft governance instruments in use. Thirdly, the different models are object of an detailled analysis of their concrete application for six cases of metropolitan áreas (Stuttgart, Hannover, Frankfurt, München, Berlin-Brandenburg and Hamburg). This analysis treats the basic elements of the metropolitan institutions (process of creation, organization structures, competences) and highligts the main features of the practices in three metropolitan key policies: public transport, economic development and spatial planning. Also some cases of the use of soft governance instruments are reviewed briefly. Special consideration receive the analysis of the contents of the spatial development plans what concerns to their four central strategies in order to achieve a sustainable urban and territorial development (among them the compact city model and the integrated planning of land use and transport). Finally, comparing the German experiences with other existing in the inernational context, the article outlines in its conclusions some lessons which could be drawn from the German case for the practice of metropolitan governance and spatial planning.

Keywords: metropolitan governance. Spatial planning. Germany.

Resumo

SHEID, Andreas Hildenbrand. Governança metropolitana e o desafio do desenvolvimento urbano-territorial sustentável: experiências na Alemanha. ***Revista C&Trópico***, v. 43, edição especial, p. 83-133, 2019. DOI: https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.72-128

O presente artigo tem o objetivo de oferecer uma análise da governança e do planejamento territorial nas regiões metropolitanas da Alemanha, de modo a contribuir para a disseminação de conhecimentos sobre as experiências obtidas nesse país, as quais, por diversos motivos, são consideradas de especial interesse. Em primeiro lugar, explica por que as fórmulas apropriadas no aspecto institucional (governança metropolitana) e desempenho no campo do planejamento territorial são fatores essenciais para alcançar um desenvolvimento urbano-territorial

sustentável das áreas metropolitanas. Em segundo lugar, uma visão geral é dada sobre as áreas metropolitanas alemãs e os diferentes modelos de instituições de governança metropolitana (hard governance) que estão em uso na Alemanha, considerando também as fórmulas usadas no campo da governança suave. Em terceiro lugar, a aplicação desses modelos é analisada em seis casos de áreas metropolitanas (Stuttgart, Hannover, Frankfurt, Munique, Berlim-Brandenburgo e Hamburgo). O foco de atenção está nas características básicas das instituições metropolitanas, bem como nas ações realizadas nas áreas centrais para o desenvolvimento metropolitano (planejamento territorial, transporte público e promoção econômica). Da mesma forma, práticas concretas de instrumentos de governança suaves são discutidas. Com especial profundidade, o planejamento territorial metropolitano é analisado. Esta análise, que comenta e compara as correspondentes práticas de planejamento, é estruturada pelas quatro estratégias centrais que este planejamento tradicionalmente aplica na Alemanha para a realização de um desenvolvimento urbano-territorial sustentável, entre elas o modelo da cidade razoavelmente compacta e policêntrica e o planejamento integrado do uso e transporte da terra. Finalmente, em quarto lugar, o trabalho culmina em um conjunto de conclusões extraíveis das experiências de governança e planejamento territorial nas áreas metropolitanas alemãs.

Palavras-chave: governança metropolitana. Ordenamento do território. Alemanha

Data de submissão: 12/07/2019
Data de aceite: 24/07/2019

1. Gobernanza metropolitana y planificación territorial y su relevancia para el desarrollo urbano-territorial sostenible

Vivimos en un mundo cada vez más urbano. Según datos de la ONU y de la OECD, que se recogen en la "Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas" de 7 de octubre de 2015 (COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL, 2015), por primera vez en la historia de la humanidad, más de la mitad de la población del mundo vive en ciudades. Se prevé que hasta 2050 este porcentaje alcanzará casi el 70%. A su vez, este mundo urbano tiene un carácter cada vez más metropolitano, con ciudades que no dejan de crecer y cuya dispersión sobre el territorio no parece tener límites. Según las previsiones de la ONU, 50 % de los residentes urbanos viven actualmente en aglomeraciones de más de 500.000. Existen ya 502 aglomeraciones urbanas que superan el millón de habitantes.[2]

2 Como se resaltó en la Conferencia Internacional de Cambio Climático *Change the Change*, celebrada del 6 al 8 de marzo de 2019 en Bilbao, de estas aglomeraciones "74 sobrepasan los 5 millones; 29 están por encima de los 10 millones; 12 superan los 20 millones y una tiene más de 30 millones de habitantes. Se calcula que para el año 2030, 20 ciudades tendrán más de 15 millones de habitantes, 4 de ellas en China".

Ver https://www.changethechange.eus/es/conferencia/#conferencia-tema-ciudades.

Así, son las áreas metropolitanas que constituyen a nivel mundial los espacios de vida de la mayoría de los ciudadanos.[3] En ellas se concentran la mayor parte de los recursos, el empleo, la producción industrial y los servicios de gran valor añadido y las actividades ligadas al conocimiento (I+D+i) y a la creatividad. Además, aglutinan el poder de atracción para la acogida de las inversiones internacionales, son los grandes nodos de las redes de transporte y telecomunicaciones e importantes polos turísticos y de proyección cultural (museos, óperas, teatros, etc.) a nivel internacional. Por tanto, son los espacios en los que se encuentran en gran parte las oportunidades decisivas para el desarrollo y la competitividad de un país en la economía globalizada.

Por otra parte, es en las áreas metropolitanas dónde se localiza también la mayor parte de los problemas económicos y sociales: la deslocalización de actividades productivas y del capital, el paro, la pobreza, la deficiente integración de los inmigrantes, situaciones de desigualdad y de exclusión social con un patrón de segregación socio-espacial, la inseguridad en los espacios públicos, la delincuencia y los riesgos del terrorismo internacional, el declive económico y arquitectónico de centros históricos, la aparición de espacios de obsolescencia, etc. Asimismo, existe un conjunto de problemas medioambientales (y también de impacto económico y social), que adquiere su mayor intensidad en las áreas metropolitanas: la contaminación del aíre, la congestión, el incesante consumo de suelo y la fragmentación del territorio en el contexto del *urban sprawl*, el consumo excesivo de energía y la producción de gases responsables del efecto de invernadero. Son especialmente las áreas metropolitanas los espacios donde se gana (o se pierde) la batalla respecto al cambio climático, ya que en ellas se concentra la mayor parte de la población y actividad económica del mundo.

En este sentido, los espacios metropolitanos plantean problemas, oportunidades y retos para el desarrollo sostenible que han de ser atendidos adecuadamente por las políticas públicas en diferentes ámbitos, especialmente, la ordenación del crecimiento urbanístico y la planificación territorial, la creación y calidad del sistema verde, la planificación y gestión de la movilidad, el suministro y uso eficiente de la energía, la promoción del desarrollo económico y de la innovación, la prestación de servicios para el agua, los residuos y el transporte así como la garantía de la cohesión social (vivienda, empleo, servicios sociales), luchando contra la desigualdad y la pobreza.

Prácticamente todos estos problemas que se plasman territorialmente en los ámbitos funcionales metropolitanos son transversales. No se restringen a una única política sectorial, sino afectan a diferentes políticas y actores públicos o privados y, sobre todo, no entienden de las divisiones territoriales político-administrativos

3 En su acepción más básica (FERIA 2011: 128), las áreas metropolitanas están configuradas por áreas polinucleares, que conforman un mercado unitario de vivienda y trabajo, existiendo entre el (los) centro(s) metropolitano(s) y los municipios de su ámbito de influencia estrechas interrelaciones funcionales. El ejemplo más claro de estas interrelaciones son los flujos pendulares diarios de movilidad residencia-trabajo desde dichos municipios hacia la(s) ciudad(es) que constituyen el(los) centro(s) metropolitano(s).

existentes y de los repartos competenciales entre poderes locales, regionales y nacionales establecidos por la legislación. Para afrontar este tipo de problemas de forma adecuada, la acción sólo desde los municipios queda "corta", detallista e incompleta. Igualmente resulta deficiente la acción desde las instancias regionales o nacionales, que queda "lejos" y demasiado general e inconcreta.

Para atender adecuadamente estos problemas transversales es necesario un enfoque en la escala "intermedia", con una visión específica, unitaria e integrada del espacio metropolitano, en su conjunto y en cuanto a las interdependencias entre sus partes. Únicamente con una visión metropolitana de este tipo desde la acción pública, puede conseguirse un desarrollo del territorio metropolitano con resultados satisfactorios en términos de eficiencia, equidad, sostenibilidad ambiental, competitividad económica y cohesión social. Con esta visión metropolitana se obtienen para las actuaciones que se diseñen y ejecuten una mayor coherencia mutua y un mejor aprovechamiento de complementariedades. A su vez, pueden generarse economías de escala y efectos sinérgicos.

Esta visión específica, unitaria e integrada del espacio metropolitano por parte de los actores públicos y privados surge con mayor facilidad si para ello existen los presupuestos institucionales necesarios. Con ello, queda planteado la relevancia del factor institucional, es decir, reto de la *buena gobernanza metropolitana.* Se trata de dar una respuesta solvente, que resuelva el problema estructural más grave del espacio metropolitano, la incongruencia entre el espacio funcional metropolitano y los espacios de la decisión política, de la gestión administrativa de determinados servicios o de la cooperación intermunicipal. Es necesario establecer la coherencia ente estos espacios mediante la creación de diseños organizativos y procedimentales específicos para la gobernanza a escala metropolitana. Estos diseños pueden seguir dos modelos básicos de la gobernanza metropolitana (HESSE, 2005): la creación de estructuras "duras" (*hard governance*,) o de estructuras "blandas" (*soft governance*).

El modelo de *soft governance* se basa en acuerdos informales (de carácter no normativo) en el que el elemento central es la cooperación voluntaria en distintas materias y competencias en los que se definen redes de cooperación y comunidades de intereses y estrategias de acción conjunta. Por tanto, por estructuras blandas se entienden primordialmente las redes de cooperación entre actores públicos y privados, que operan dentro de un área metropolitana. El carácter informal significa que su creación, organización y funcionamiento no se lleva a cabo en desarrollo del derecho público, sino la cooperación en el seno de estas estructuras tiene naturaleza de un acuerdo político. Es voluntaria y se caracteriza por un alto grado de flexibilidad y un bajo grado de institucionalización. La obtención de decisiones y la resolución de conflictos no se producen por la vía jerárquica y "desde arriba", sino a través de la negociación buscando acuerdos basados en la unanimidad. Fórmulas organizativas que siguen el modelo del *soft governance* son, entre otras, Mesas Redondas para el diálogo y la generación de consenso, Conferencias de Alcaldes, asociaciones voluntarias de municipios y redes de cooperación entre ciudades.

El modelo de *hard governance* consiste en el uso de diseños organizativos y procedimentales fundamentados en el Derecho público y que suponen la creación (habitualmente por una ley) de un nuevo organismo o autoridad metropolitana de carácter plurifuncional. Su manifestación más potente son los gobiernos metropolitanos que reúnen las siguientes características (HEINELT y KÜBLER 2005): 1) entidades locales constituidas por la agrupación de municipios y con personalidad jurídica y administrativa propia, 2) con competencias de aprobar decisiones jurídicamente vinculantes en un amplio espectro de materias, 3) legitimación política directa (elección por los ciudadanos) y 4) con un ámbito territorial administrativo que coincida con el ámbito funcional metropolitano. En la órbita de las estructuras duras de la gobernanza metropolitana se encuentran los instrumentos de acción (agencias, organismos, consorcios y empresas con participación del ente metropolitano), que las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana usan para el cumplimiento de sus tareas. Estos instrumentos de acción se suelen regir por el Derecho mercantil y el Derecho de sociedades o, en el caso de los consorcios, el Derecho público, constituyendo éstos una cooperación de entidades públicas con sujetos de Derecho privado.

Con acierto señaló el geógrafo Oriol NEL.LO (1995) que la ausencia de gobierno metropolitano significa grandes costes de eficiencia, democráticos, administrativos, sociales e institucionales.[4] Por ello, es aconsejable, por no decir necesario, implementar fórmulas de *hard governance* o, cuando no existe consenso para la creación de éstas, fórmulas de *soft governance*, para instrumentar una gobernanza metropolitana, capaz de impulsar y organizar la cooperación entre todos los actores relevantes para promover el desarrollo del espacio metropolitano en consonancia con los objetivos y valores de la buena gobernanza, tal y como se encuentran recogidos, por ejemplo, en los doce principios señalados ya en 2000 por la OECD (2000).[5] En este camino y esfuerzo, el *hard governance* y el *soft governance* no son vías excluyentes, también se pueden aplicar de forma combinada ambos modelos, como lo ponen de manifiesto las instituciones metropolitanas alemanas, objeto del presente texto, que propician la labor de fórmulas de cooperación metropolitana blanda o, incluso, participan activamente en éstas.

En definitiva, la gobernanza metropolitana es el arte de "pensar y actuar juntos en clave metropolitano" Se trata de construir, a través de la coordinación y cooperación entre los actores públicos involucrados, y entre éstos y los agentes privados,

4 Estos costes son (NEL.LO, 1995, 789): 1) "Costes de eficiencia debidos a la descoordinación y sectorialización en la aplicación de políticas por parte de las administraciones y las empresas públicas; 2) costes democráticos debidos a la falta de correspondencia entre el espacio de vida de los ciudadanos y los ámbitos territoriales donde se eligen representantes y se toman decisiones; 3) costes administrativos debidos a la fragmentación, la hipertrofia y la redundancia administrativa, 4) costes sociales debidos a la dificultad de practicar políticas redistributivas a escala urbana y 5) costes institucionales por la pérdida de capacidad de negociación y representación frente a terceros (empresas, administraciones, instituciones europeas)."

5 Estos doce principios son: 1) coherencia, 2) competitividad, 3) coordinación, 4) equidad, 5) probidad fiscal, 6) flexibilidad, 7) holismo, 8) particularidades, 9) participación,10) social, no sectorial, 11) subsidiariedad, y 12 sostenibilidad.

la sociedad civil y la ciudadanía, una visión colectiva, democrática y compartida de los problemas, oportunidades y retos del área metropolitana. Sobre la base de esta visión se ha de consensuar entre todos un proyecto para el futuro de área metropolitana, que se encuentre en consonancia con los requerimientos del desarrollo sostenible y que se realice a través de un esfuerzo colectivo de formulación y puesta en práctica de políticas, estrategias y proyectos, coherentes entre sí y al servicio del bien común del área metropolitana. Para todo ello resulta, como resalta Lefévre (2010, 138), especialmente relevante logar un consenso político entre las instituciones locales que conforman un área metropolitana, y forjar alianzas para la acción entre los actores políticos y la sociedad civil.

Una de las grandes metas finales de la buena gobernanza metropolitana es lograr un desarrollo urbano-territorial sostenible de las áreas metropolitana. Esta meta marca a los actores públicos y privados, un gran eje de acción que cruza transversalmente y conecta entre sí los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), establecidos en 2015 por las Naciones Unidas en su Agenda 2030 y que se perfilan con más detalle en la Nueva Agenda Urbana, aprobada por la Conferencia Hábitat III, celebrada en 2016 en Quito (Ecuador), y que retomó y completó ideas ya recogidas en la Declaración de Montreal. Con esta meta, se plantea el *reto del buen gobierno del territorio* especialmente para el ODS número 11, que se refiere específicamente a las ciudades y asentamientos urbanos ("Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles"). Pero también afecta, en mayor o menor grado, a todos los demás ODS. Para afrontar este reto con éxito la planificación territorial metropolitana es una herramienta imprescindible y fundamental. A su vez, el su implementación real y eficaz es un indicador de la buena gobernanza metropolitana.

Los planes territoriales metropolitanos constituyen un instrumento fundamental para lograr la coordinación entre las instituciones que intervienen con las políticas de su competencia en los espacios metropolitanos. La finalidad de estos planes es que las actividades humanas con repercusión directa sobre los usos del suelo se implanten y desarrollen en el territorio de forma coordinada, equilibrada y compatible entre sí. Se trata de lograr que a largo plazo se consolide en los espacios metropolitanos un modelo de utilización racional o uso inteligente del territorio[6] al servicio del interés general o bien común, en el que se cumplan los tres objetivos generales de la política de ordenación del territorio: la sostenibilidad del desarrollo urbano-territorial, la cohesión territorial y el desarrollo económico del territorio, fortaleciendo su competitividad y aprovechando las oportunidades del potencial de desarrollo vinculados al capital territorial existente.

6 El uso inteligente del territorio significa lograr la coherencia territorial mutua de las políticas públicas. Han de evitarse incoherencias o incompatibilidades en las decisiones territoriales (localizaciones, zonificaciones y trazados) de las políticas sectoriales con incidencia territorial que se derivan de los costes innecesarias de una acción aislada, dispersa y descoordinada. Por el contrario, estas políticas han de apostar en sus decisiones territoriales por la coordinación y cooperación intersectorial e interadministrativa que permitirá una acción conjunta con coherencia territorial, porque se compatibilizan los diferentes usos que concurren entre sí en el territorio y, de este modo, se aprovechan complementariedades y economías de escala y se generan efectos sinérgicos (HILDENBRAND SCHEID 2017a, 48).

Los planes territoriales metropolitanos persiguen la coordinación y compatibilización mutua de los planeamientos urbanísticos municipales así como de las políticas y planes sectoriales impulsados por los gobiernos regionales y nacionales y que tienen una incidencia directa en el territorio metropolitano (por ejemplo, en materia de aguas, carreteras, logística, minería, costas, etc.). Para las actuaciones de todos estos destinatarios los planes territoriales, que parten de un planteamiento integrado (en el diagnóstico de problemas y oportunidades y en las propuestas de acción), aportan un marco de referencia territorial. Éste se encuentra definido en forma de un modelo del futuro desarrollo urbano-territorial del espacio metropolitano, a largo plazo y deseado y consensuado colectivamente, y mediante estrategias territoriales que estos planes recogen para el desarrollo del sistema de ciudades (niveles jerárquicos, dotaciones de equipamientos, redes de cooperación, áreas para actividades productivas, etc.), el sistema de articulación territorial (las redes de transporte y de otras infraestructuras terrestres) y el sistema de espacios libres o de protección territorial (patrimonio natural y cultural, prevención de riesgos). En estas estrategias los planes establecen criterios territoriales (localizaciones, zonas o trazados/corredores/pasillos), que se plasman en la normativa de cada plan mediante determinaciones con un grado de vinculación jurídica diferente (normas, directrices o recomendaciones).

Dentro de Europa, Alemania, es junto con Francia, el Reino Unido e Italia, uno de los países donde la cuestión metropolitana ha recibido más atención en la agenda política que en otros países. En Alemania, se ha llegado a crear un número considerable de instituciones de gobernanza metropolitana, entre ellas cuatro que están dotadas de una legitimación política directa. También es uno de los países europeos con una larga tradición de política de ordenación del territorio, que tiene sus raíces como función pública generalizada en la década de los sesenta del siglo pasado (HILDENBRAND SCHEID, 1996 y 2016; FARINÓS, COORD., 2018).

Existe una práctica administrativa consolidada y estable de planificación territorial a todas las escalas, incluida la metropolitana. Se refleja en una cobertura completa del territorio alemán por planes territoriales y en el hecho de que los cambios del poder político en las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana, por regla general, no producen una paralización o un abandono de la planificación territorial, sin perjuicio de que, en función de las diferentes ideologías de los gobiernos metropolitanos, se registran cambios en cuanto a los objetivos y aspectos temáticos considerados prioritarios en este tipo de planes. Asimismo, los planes territoriales metropolitanos en Alemania reflejan un claro compromiso con el desarrollo urbano-territorial sostenible, ya que sus determinaciones persiguen la puesta en práctica de cuatro grandes estrategias clave para la sostenibilidad: 1) la apuesta por el modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica, 2) la planificación integrada del uso del suelo y el transporte para lograr la movilidad sostenible, 3) el desarrollo de un sistema verde metropolitano desde una perspectiva de multifuncionalidad, y 4) la lucha contra el cambio climático.

Por todo ello, existen razones fundadas para acometer un análisis de la gobernanza y planificación territorial en espacios metropolitanos que se centra en las experiencias de Alemania. Contribuir a la difusión del conocimiento de estas experiencias constituye la finalidad del presente artículo. Su texto se basa en la tesis doctoral que el autor ha defendido en 2016 en la Universidad de Sevilla y que se publicó en 2017 bajo el título "*Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas*" (HILDENBRAND SCHEID, 2017a). Esta obra aportó un análisis profundo, actual y comparado de esta temática para seis áreas metropolitanas alemanas. Conectó con la obra colectiva "*Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Studies of European City-Regions*", publicada casi 15 años antes por Salet, Thornley y Kreukels (2003), compartiendo con la misma el planteamiento de que es de interés estudiar las instituciones metropolitanas especialmente en relación con su rendimiento en el ámbito de la planificación territorial, ya que ésta constituye una política pública clave, tanto para la buena gobernanza metropolitana como para la consecución del objetivo del desarrollo urbano-territorial sostenible. Además, como señala el subtítulo del libro, "*Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de sus interés para la práctica en España*" la tesis doctoral tuvo también la finalidad de generar "*knowledge for action*", es decir, extraer de las experiencias alemanas conclusiones, que pudieran servir como posibles elementos de referencia para dar un nuevo impulso a la cuestión metropolitana en España, que actualmente sufre un abandono y precisa un replanteamiento (ROMERO GONZÁLEZ, 2009, HILDENBRAND SCHEID, 2017b).

Partiendo de estas consideraciones previas, que definen la necesidad de una buena gobernanza metropolitana que incluye como herramienta fundamental la planificación territorial para lograr un desarrollo urbano-territorial sostenible, el trabajo ofrecerá a continuación una visión general sobre las características básicas de las áreas metropolitanas alemanas y los diferentes modelos de instituciones de gobernanza metropolitana (*hard governance*) que están al uso en Alemania, considerando también las fórmulas empleadas en el ámbito del *soft governance*.

Después se analizará la aplicación de estos modelos para seis casos concretos, las áreas metropolitanas de Stuttgart, Hannover, Frankfurt, München, Berlin-Brandenburg y Hamburg. Este análisis se realiza con una perspectiva de comparación mutua de los casos estudiados y aborda los siguientes aspectos: proceso de creación de las instituciones metropolitanas, sus órganos y competencias, así como sus actuaciones en materias centrales para el desarrollo metropolitano (planificación territorial, transporte público y promoción económica). Igualmente se comentan prácticas concretas de instrumentos del *soft governance*. Con especial profundidad se analiza la planificación territorial metropolitana. Este análisis, que comenta y compara entre si las prácticas planificadoras correspondientes, se estructura por las ya comentadas cuatro estrategias clave para la sostenibilidad que configuran el núcleo esencial del contenido de los planes territoriales metropolitanos.

Por último, el trabajo culmina en un conjunto de conclusiones extraíbles de las experiencias de la práctica de la gobernanza y planificación territorial en

las áreas metropolitanas alemanas. Estas conclusiones se situarán, en determinados aspectos, en el contexto de la experiencia comparada internacional, a fin de señalar hechos comunes o, en su caso, diferencias o singularidades de Alemania respecto a otros países.

2. La gobernanza metropolitana en Alemania: visión general de los diferentes modelos

2.1. Datos básicos sobre

En Alemania opera un número considerable de áreas metropolitanas dotadas con estructuras duras para la gobernanza metropolitana (*hard governance*).

De acuerdo con el Informe "*The OECD Metropolitan Governance Survey*", publicado en 2014 por la OECD sobre la gobernanza en las áreas metropolitanas del mundo (AHREND, GAMPER, SCHUMANN, 2014), y cuyos datos se han corregido por el autor del presente artículo en cuanto al tratamiento del área metropolitana de Berlin-Brandenburg,[7] existen en Alemania actualmente 25 áreas metropolitanas (ver el Cuadro 1). Entre ellas, 21 cuentan con instituciones específicas para la gobernanza metropolitana. Once de estas instituciones disponen de potestades normativas de regulación y, por tanto, contribuyen directamente a la gobernanza metropolitana. Otras diez son instituciones que contribuyen a ella de manera indirecta, es decir, apoyan la cooperación entre los gobiernos locales existentes en el área metropolitana o, como es el caso de Hamburg y Berlin-Bandenburg usan también la vía de la cooperación entre los gobiernos de los Länder (los Estados miembros de la Federación), cuyo territorio se encuentra afectado por los procesos de metropolización originados por las grandes ciudades de Hamburg y Berlin.

Las instituciones que contribuyen de forma directa a la gobernanza metropolitana son las once áreas metropolitanas de Aachen, Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Frankfurt, Hannover, Mannheim, München, Saarbrücken y Stuttgart. Las instituciones de contribución indirecta a dicha gobernanza operan, según el Informe señalado, en diez de las áreas metropolitanas de Augsburg, Bonn, Bremen, Köln, Dresden, Freiburg, Hamburg, Karlsruhe, Nürnberg y Berlin. Las tres áreas metropolitanas que carecen de una institución para la gobernanza metropolitana son: Düsseldorf, Leipzig y Münster.

7 El Informe de la OECD contabilizaba instituciones de contribución indirecta a la gobernanza metropolitana sólo para nueve áreas metropolitanas. Con ello no consideró correctamente la situación del área metropolitana de Berlin-Brandenburg, que pertenece también a esta categoría. No tomó en cuenta que esta área metropolitana de carácter transfronterizo (la expansión urbana de Berlin se extiende también sobre el territorio del Land vecino de Brandenburg) existen potentes fórmulas de gobernanza metropolitana, no a través de un ente metropolitano específico dotado de competencias propias, sino en forma de mecanismos de coordinación y cooperación, creados por los Gobiernos de los Länder de Berlin y Brandenburg y que se comentarán más adelante.

Las instituciones metropolitanas se incardinan a escala intermedia o supramunicipal en las estructuras político-administrativas que caracterizan la organización territorial del Estado de Alemania. Es necesario dar una noción básica sobre la misma, porque las instituciones metropolitanas se relacionan en su funcionamiento tanto con los entes locales como con los poderes regionales.

Alemania es un Estado federal compuesto por 16 Estados miembros (los *Länder*, ver el mapa) de la Federación. Tres de estos Länder, Berlin, Hamburg y Bremen son Ciudades-Estado, es decir, son tanto entes locales como Estados miembros de la Federación. Asimismo, figuran, como veremos a continuación entre las áreas metropolitanas identificadas para Alemania por la OECD. Los Länder están dotados de órganos propios del poder legislativo (Parlamentos), ejecutivo (Gobierno y Presidente del Land) y judicial (poseen, incluso, Tribunales Constitucionales propios). Asimismo, cuentan con competencias legislativas y administrativas en un amplio catálogo de materias. A nivel local, existen dos escalones de administraciones locales¸ concretamente, 11.226 (2018) Municipios (*Gemeinden*, *Städte*) y 295 Distritos (*Kreise* o *Landkreise*). Los Distritos son en nivel superior de los Entes locales, y a su vez, operan como ámbitos inferiores de la Administración periférica del Land correspondiente en cuyo territorio se ubican. En los cuatro Länder de mayor extensión (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Baden-Würtemberg y Hessen existen también Distritos de gobierno (*Regierungsbezirke*), que son ámbitos intermedios para la administración periférica de los gobiernos de los Länder.

En las áreas metropolitanas de Alemania se utilizan tanto estructuras duras (*hard governance*) como estructuras blandas (*soft governance*) de la gobernanza metropolitana.

En lo que se refiere a las estructuras blandas de la gobernanza metropolitana (*soft governance*), en Alemania su uso es frecuente. Existe una gran variedad de modalidades, por ejemplo, conferencias de alcaldes, mesas redondas, foros de diálogo y debate, con involucración de los agentes económicos y sociales y de la sociedad civil, redes de cooperación entre ciudades (*Städtenetze*) y estrategias de desarrollo territorial a escala supramunicipal (Regionale *Entwicklungskonzepte*). Más adelante se comentarán algunos ejemplos concretos de estas modalidades del *soft governance*.

Cuadro 1: Las áreas metropolitanas en Alemania

Nombre del Área Metropolitana	Institución para la gobernanza metropolitana Si/No	Nombre de la institución	Año de creación
Aachen	Sí	*StädteRegion Aachen*	2001
Augsburg	Sí	*Regionaler Planungsverband Augsburg*	1973
Berlin-Brandenburg	Sí	*Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg*	1996
Bochum	Sí	*Regionalverband Ruhr*	2004
Bonn	Sí	*Region Köln-Bonn e.V.*	1992
Bremen	Sí	*Kommunalverband Bremen*	1991
Köln	Sí	*Region Köln-Bonn e.V.*	1992
Dortmund	Sí	*Regionalverband Ruhr*	2004
Dresden	Sí	*Region Dresden*	2004
Duisburg	Sí	*Regionalverband Ruhr*	2004
Düsseldorf	No		
Essen	Sí	*Regionalverband Ruhr*	2004
Frankfurt	Sí	*Regionalverband FranfurtRheinMain*	2011
Freiburg	Sí	*Region Freiburg*	1994
Hamburg	Sí	*Metropolregion Hamburg*	2006
Hannover	Sí	*Region Hannover*	2001
Karlsruhe	Sí	*Regionalverband Mittlerer Oberrhein*	1973
Leipzig	No		
Mannheim	Sí	*Verband Metropolregion Rhein-Neckar*	2006
München	Sí	*Region München*	1973
Münster	No		
Nürnberg	Sí	*Metropolregion Nürnberg*	1995
Saarbrücken	Sí	*Regionalverband Saarbrücken*	1974
Stuttgart	Sí	*Region Stuttgart*	1994

Fuente: HILDENBRAND SCHEID (2017a: 106).

Mapa 1: Los 16 länder en Alemania[8]



Fuente: www.weltkarte.com

Pueden destacarse especialmente las redes de cooperación entre ciudades, que en Alemania (y también en Francia) recibieron en el marco de la política de ordenación del territorio por diferentes vías apoyos desde los gobiernos a nivel nacional y regional (HILDENBRAND SCHEID 2005, 2006).[9] En ambos países estas redes han dado buenos resultados para abordar cuestiones de interés común como, por ejemplo, la gestión conjunta de parques industriales y zonas logísticas, estrategias compartidas de desarrollo territorial o planteamientos coordinados en el ámbito del transporte público de cercanías. Varias de estas redes de cooperación entre ciudades han surgido en áreas metropolitanas. Ejemplos para ello son las redes *Städteregion Ruhr 2030* (ver la nota 26) y la red "Espacio Económico Ampliado de Hannover" (*Erweiterter Wirtschaftsraum Hannover, EWH*), que se comentará a continuación en el subapartado 3.3.

La práctica alemana también pone de manifiesto que las fronteras entre el *hard governance* y el *soft governance* no son nítidas. Cuando las estructuras blandas

8 **Nota:** Los círculos rojos señalan la ubicación de las 6 áreas metropolitanas analizadas con más detalle en el presente texto.

9 Estas redes, configuradas por ciudades próximas entre si configuran un espacio geoeconómico y de acción común. El leitmotiv de este tipo de redes, que nacen por iniciativa de los propios municipios, puede sintetizarse en la frase "cooperar para competir todos juntos mejor", para aprovechar las ventajas de la cooperación mutua (complementariedades, economías de escala y efectos de sinergia). Son, fundamentalmente, una estrategia para afrontar mejor la creciente competitividad que existe entre los diferentes territorios en el contexto de la globalización. Los principales campos de acción de las redes de cooperación entre ciudades suelen ser: la promoción económica y el marketing urbano y regional, la elaboración de estrategias de desarrollo territorial, la gestión intermunicipal de suelos, la gestión conjunta de polígonos industriales, parques de empresas y espacios logísticos y la coordinación en el ámbito del transporte público.

de cooperación de carácter informal adquieren un grado avanzado de consolidación y madurez y, especialmente, cuando se prevé la realización de proyectos comunes que suponen compromisos financieros, estas estructuras también se dotan de un cierto grado de formalización para regular su organización, funcionamiento y actividades. En estos casos se suelen emplear fórmulas jurídicas del derecho civil (asociaciones) o derecho mercantil (sociedad de responsabilidad limitada, sociedad anónima). Además, en Alemania las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana suelen propiciar el nacimiento de las estructuras blandas de gobernanza metropolitana y apoyan su desarrollo y consolidación. Así, el *soft governance* y el h*ard governance* no son excluyentes sino se combinan como vías complementarias.

Dentro de las fórmulas del *hard governance*, en el pasado se utilizó, en Alemania, la vía de la fusión obligatoria de los municipios en el entorno de una ciudad central en un único municipio grande, por ejemplo, la creación del municipio de Gran Berlín en 1920 y algunos otros casos que se realizaron a lo largo de la década de los setenta del siglo pasado, cuando los gobiernos de varios Länder procedieron a la reforma de la Administración local existente en su territorio. No obstante, posteriormente, esta vía tropezó con resistencias y se solía rechazar. Así lo puso de manifestó, por ejemplo, el intento de crear en 1971, conforme a la propuesta del entonces Alcalde de la ciudad de Frankfurt, a través de la fusión obligatoria de numerosos municipios colindantes con dicha ciudad una única ciudad nueva, la Ciudad Regional (*Regionalstadt)* de Frankfurt.

En la Alemania actual la fusión de municipios, para la que dentro de la experiencia internacional la creación en Canadá de las nuevas ciudades de Toronto, Montreal y Ottawa entre 1990 y 2000 como consecuencia de fusiones (TOMÁS, 2009, 2015) aportan ejemplos recientes, ya no se considera un modelo viable para organizar la gobernanza metropolitana. Se prefiere usar otras vías.

2.2. Los modelos de gobernanza metropolitana en uso

Las estructuras duras de la gobernanza metropolitana que actualmente están al uso en Alemania se pueden direnciar en cinco modelos (PÜTTNER, ED., 1982; DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK, 2002; GAWRON, 2004; FÜRST, 2005; HESSE, 2005; PRIEBS, 2014a). Tienen en común que se basan en el Derecho público (leyes de los Länder, Tratados de Estado entre los Länder, acuerdos administrativos) – y en determinados casos se opera también con fórmulas del Derecho privado, cuando se trata de conseguir una gestión más ágil y flexible - para regular órganos (representativos, de decisión y de asesoramiento), competencias, aparatos administrativos y recursos humanos y fuentes financieros. Estos modelos, cuyas características se especifican a continuación, pueden encuadrarse entre los cuatro modelos que la OECD llegó a diferenciar en su Informe *"Governing the City. Policy Highlights"* (OECD 2015).[10]

10 Este Informe diferencia entre: 1) Informal/soft coordination, 2) Inter-municipal authorities, (por ejemplo, Regionalverband Ruhr), 3) Supra-municipal authorities (por ejemplo, Region Hannover, Verband Region Stuttgart) y 4) Special statut "met"cities.

2.2.1. El modelo de la creación de un nuevo ente territorial de escala subregional con legitimación política directa

El modelo de la creación de un nuevo ente territorial de escala subregional (*Regionale Gebietskörperschaft* o *Regionalkreis*) se refiere a agrupaciones de municipios en espacios metropolitanos, concebidas como corporaciones de derecho público de carácter territorial, es decir, son instituciones que reúnen todos los requisitos de los *entes territoriales de nivel local* (*lokale Gebietsköperschaft*).[11] Los casos existentes actualmente en Alemania que representan este modelo son la *Region Hannover*, constituida el 1 de noviembre de 2001, el *Regionalverband Saarbrücken*, creado el 21 de noviembre de 2007 (sucesor del *Stadtverband Sarbrücken*, que existía desde 1974) y la *StädteRegion Aachen*, instaurada el 21 de octubre de 2009.

Su rasgo sobresaliente son sus competencias en un amplio catálogo de materias, como lo demuestra sobre todo el caso de la *Region Hannover*, y la legitimación política directa a través de la elección de sus órganos representativos por los ciudadanos. Además, significan la implantación de entes metropolitanos con vocación de estabilidad y un elevado compromiso jurídico, porque su creación está basada en una ley del Parlamento del correspondiente Land en el que se ubica el espacio metropolitano.

Desde el punto de vista jurídico-institucional, el modelo de la creación de un nuevo ente territorial de escala subregional es el más potente entre todos para instrumentar la gobernanza metropolitana. Su realización requiere la superación de un listón muy alto en cuanto al consenso político necesario (PRIEBS, 2012a: 175). Hasta la fecha se consiguió su implantación para el caso de las cuatro aglomeraciones urbanas comentadas que tienen en común una estructura monocéntrica de su sistema urbano, que se considera como un factor que propicia más que una estructura policéntrica el uso de este modelo.

2.2.2. El modelo de una mancomunidad de carácter plurifuncional con una legitimación política indirecta

El modelo de una mancomunidad con carácter plurifuncional (*Mehrzweckverband y mehrdimensionaler Regionalverband*) consiste en agrupaciones de municipios en espacios metropolitanas que se conciben como corporaciones de derecho público que carecen de potestad territorial y, por tanto, no tienen naturaleza de entes territoriales. Sus competencias proceden esencialmente «de la delegación de los municipios y del resto de entidades locales que las integran» (GRACIA RETORTILLO, 2010: 125).

Los casos que en Alemania actualmente representan este modelo son el *Regionalverband Ruhr,* que existe bajo este nombre desde el 1 de octubre de 2004, pero

11 En Derecho los criterios definitorios de los entes territoriales son, sintéticamente: 1) la regulación de estas instituciones se rige por el Derecho público, 2) el carácter obligatorio de la pertenencia a ellos (todos los ciudadanos y empresas que tienen su domicilio en el territorio del respectivo ente territorial son miembros obligatorios de dicho ente), 3) la potestad territorial (en virtud de esta potestad los entes territoriales pueden aprobar normas jurídicas que obligan a todos los ciudadanos o empresas ubicados en su territorio; entre estas potestades de regulación se encuentran el ejercicio del poder estatal y el poder de recaudar impuestos y tasas), y 4) la legitimación política directa (los órganos de representación de los entes territoriales son elegidos directamente por los ciudadanos, siendo elegibles las personas que residen en el territorio del respectivo ente territorial).

con antecedentes históricos,[12] el *Zweckverband Großraum Braunschweig*, constituido el 27 de noviembre de 1991 y el *Regionalverband Frankfurt Rhein-Main*, que se instauró el 8 de marzo de 2011[13].

Al igual que en el modelo anterior, este modelo significa la implantación de entes metropolitanos con vocación de estabilidad y un elevado compromiso jurídico, porque su creación también está basada en una ley del Land. Por ello, debido a su origen en una ley, son agrupaciones de municipios con carácter obligatorio *(Pflichtverband*). Se trata de entes metropolitanos con un carácter plurifuncional, porque son responsables de competencias en varias materias, si bien en un catálogo más reducido que las instituciones de gobernanza metropolitana constituidas como entes territoriales. En este catálogo suelen figurar sobre todo las competencias más relevantes de la gobernanza metropolitana: planificación territorial, promoción económica y planificación y gestión del transporte público.

La creación de entes metropolitanos en forma de mancomunidades plurifuncionales no supone cambios en las estructuras político-administrativas existentes a nivel local. Así, no ocurre lo que pasó en el caso de la *Region de Hannover,* donde con su creación se disolvió el Distrito de Hannover, sino se mantiene un sistema de tres niveles: municipios, distritos y el ente metropolitano nuevo a modo de mancomunidad con carácter plurifuncional.

En este modelo, las mancomunidades plurifuncionales solo tienen una legitimación política indirecta, como ocurre en los tres casos señalados. Esto significa que los miembros de sus órganos representativos no se eligen por los ciudadanos, sino son designados por los órganos de los entes locales (municipios, distritos) que, conforme a las previsiones legales (por ejemplo, graduación del número de representantes que corresponde a cada municipio en función de su tamaño poblacional), tienen que estar representados en la asamblea de cada ente metropolitano.

2.2.3. El modelo de una mancomunidad de carácter plurifuncional con una legitimación política directa

Dentro de las mancomunidades de carácter purifuncional el caso de Stuttgart, cuya institución metropolitana es el *Verband Region Stuttgart*, creado el 7 de febrero de 1994, que se comentará con detalle más adelante, es excepcional.[14]

El *Verband Region Stuttgart* (VRS) como institución metropolitana representa hasta la fecha la única mancomunidad de este tipo dotada también de una legitimación

12 Ya en 1920 se había creado, como una asociación de municipios y distritos de la Cuenca del Ruhr para la coordinación del crecimiento urbanístico y la preservación de los espacios libres, el *Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk* (SVR), que posteriormente, por una ley del Parlamento del Land de Renania del Norte-Westfalia aprobada en 1979, se convirtió en el *Kommunalverband Ruhrgebie*t.

13 El *Regionalverband Ruhr* se fundamenta en una ley del Parlamento del Land de Renania del Norte-Westfalia, aprobada el 1 de octubre de 2004, que estableció el *Regionalverband Ruhr como sucesor del Kommunalverband* Ruhrgebiet. El *Zweckverband Großraum Braunschweig* se creó por una ley del Parlamento del Land de Baja Sajonia, aprobada el 27 de noviembre de 1991 (*Gesetz über die Bildung des Zweckverbandes Grossraum Braunschweig*). El *Regionalverband Frankfurt Rhein-Main* se basa en una ley del Parlamento del Land de Hesse, aprobada el 8 de marzo de 2011 (*Gesetz über die Metropolregion Frankfurt Rhein-Main*).

14 El *Verband Región Stuttgart* se creó por una ley del Parlamento del Land de Baden-Württemberg, aprobada el 7 de febrero de 1994 (*Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart*).

política directa, con lo que, si bien jurídicamente no es un ente territorial, sí tiene uno de los elementos importantes de éstos. Son los ciudadanos los que eligen directamente a los miembros del órgano representativo de este ente metropolitano.

Por ello, el VRS, se puede considerar como una vía de gobernanza metropolitana *sui generis*, que representa el caso de una mancomunidad plurifuncional que se encuentra como un satélite en la órbita del modelo de un ente territorial de nivel subregional.

2.2.4. El modelo de una mancomunidad de carácter monofuncional centrada en la planificación territorial

Es el modelo utilizado mayoritariamente para organizar la gobernanza metropolitana en Alemania. En el derecho local alemán, se emplean para este modelo los términos de *eindimensionaler Zweck- oder Planungsverband*, Se trata de agrupaciones de municipios (y en su caso, también de distritos) en espacios metropolitanos, que se crean, esencialmente, para el cumplimiento de una única finalidad: la planificación territorial metropolitana.

Este modelo representa una aplicación al caso específico de los espacios metropolitanos de las mancomunidades de planificación territorial o corporaciones locales de planificación regional (*Regionale Planungsgemeinschaften*, *Regionalverbände*), que, según la legislación federal y las leyes de la mayoría de los Länder en materia de ordenación del territorio, son los organismos responsables de la elaboración de los planes territoriales de ámbito subregional en general, es decir, no sólo para espacios metropolitanos sino también para otros ámbitos de carácter subregional con características homogéneas (zonas rurales, de montaña, del litoral, etc.). Por este anclaje en las leyes de ordenación del territorio de los Länder las agrupaciones de los entes locales en una mancomunidad de carácter monofuncional centrada en la planificación territorial también tienen una naturaleza obligatoria.

Las mancomunidades de planificación territorial solo tienen una legitimación política indirecta. Los miembros de sus órganos representativos no son elegidos por los ciudadanos, sino se designan por los órganos de los entes locales (municipios, distritos) que tienen que tener representación en el órgano representativo (la Asamblea) de cada mancomunidad.

Como ejemplos de áreas metropolitanas que instrumentan la gobernanza metropolitana por este modelo pueden señalarse el *Regionalverband Mittlerer Oberrhein* (para el ámbito metropolitano de la ciudad de Karlsruhe) en el Land de Land de Baden Württemberg o, en el Land de Baviera, el *Regionalverband Augsburg* y el *Regionaler Planungsverband München*, que se comentará más aelante.

En suma, los cuatro modelos comentados anteriormente, se corresponden a lo que en el derecho alemán se entiende por *Stadt-Umland-Verbände*, concepto que se suele traducir por los juristas españoles (GRACIA RETORTILLO, 2010; TOSCANO, 2011) con la expresión "agrupaciones metropolitanas". Ha de tenerse presente, que todos estos modelos tienen un carácter obligatorio porque su creación, sus órganos, competencias y reglas de funcionamiento se encuentran regulados por

una ley del Parlamento del respectivo Land en el que están ubicados los municipios involucrados. En este sentido, estamos ante agrupaciones de municipios ubicados en ámbitos metropolitanos (Gracia RETORTILLO, 2010: 125). Estas agrupaciones metropolitanas, que configuran mancomunidades de carácter obligatorio, no deben confundirse con otro tipo de mancomunidades conformadas por asociaciones de municipios que representan «entidades intermunicipales que tienen un carácter voluntario» (TOSCANO, 2011: 113).

Otra característica común es que en cada uno de estos modelos los municipios mantienen su autonomía territorial y conservan una gran parte de sus competencias, sin perjuicio de las competencias que se transfieren, en cada modelo, a la correspondiente institución responsable de la gobernanza metropolitana.

2.2.5. El modelo de la gobernanza metropolitana a través de la cooperación por los gobiernos de los Länder

Además de los cuatro modelos anteriormente comentados, dentro de las estructuras duras de la gobernanza metropolitana, se usan también otras vías otras vías, cuando existan circunstancias especiales que hagan muy difícil, por no decir imposible, la creación de un ente metropolitano conforme a los tres modelos interiores. Por ejemplo, el hecho de que el espacio funcional metropolitano no solo afecte al territorio de un Land, sino que se extienda sobre el territorio de los Länder vecinos. Esto ocurre en los casos del área metropolitana de Berlin-Brandenburg y de Hamburg, que se analizarán en el siguiente apartado.

3. Seis casos de aplicación concreta de los modelos de gobernanza

3.1. Consideraciones previas

A continuación se esbozan los rasgos esenciales de seis casos concretos de la gobernanza metropolitana en Alemania. Son ejemplos representativos de los diferentes modelos de gobernanza metropolitana actualmente al uso en Alemania. Su funcionamiento ha arrojado, por regla general, resultados positivos en la práctica. Así, también pueden considerarse ejemplos de buenas prácticas de la gobernanza metropolitana.

Estos seis casos se refieren a las áreas metropolitanas de Stuttgart, Hannover, Frankfurt, München, Berlin-Brandenbrg y Hamburg, cuya ubicación dentro del territorio alemán se señala con círculos rojos en el mapa de los Länder alemanes. En el Cuadro 2 figuran para estas áreas metropolitanas datos básicos respecto al nombre de la institución responsable de la gobernanza metropolitana, la superficie, el número de habitantes, la densidad de la población, su estructura espacial y el número de municipios.

Para cada caso se analizarán, desde una perspectiva de comparación mutua: el proceso de la creación de la institución metropolitana, los órganos, las competencias y las actuaciones en tres materias centrales para el desarrollo metropolitano,

transporte público, promoción económica y planificación territorial. Igualmente, se señalan algunos ejemplos de la aplicación de instrumentos del *soft governance* para la gobernanza metropolitana.

La planificación territorial metropolitana recibe un tratamiento con más detalle y se presentan para las diferentes áreas metropolitanas ejemplos de aplicación de las cuatro grandes estrategias que configuran el paradigma planificador de los planes territoriales metropolitanos en Alemania: 1) la apuesta por el modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica, 2) la planificación integrada del uso del suelo y el transporte para lograr la movilidad sostenible, 3) el desarrollo de un sistema verde metropolitano desde una perspectiva de multifuncionalidad, y 4) la lucha contra el cambio climático.

Cuadro 2: Datos básicos de seis áreas metropolitanas 2018

Institucion responsable de la gobernanza Metropolitana	**Superficie (% del land)**	**Población (% del land)**	**Densidad Hab/km2**	**Estructura espacial/ número de municipios**
Region Hannover (RH)	2.291 km² (4,8%)	1.152.526 (14 %)	501	monocéntrica 21
Verband Region Stuttgart (VRS)	3.654 km² (10%)	2.757.930 (25 %)	755	policéntrica 179
Regionalverband Frankfurtrrheinmain (RF)	2.458 km² (11,6%)	2.338.877 (37 %)	951	policéntrica 75
Regionaler Planungsverband München (RPV)	5,504 km² (7,8 %)	2.880.000 (22 %)	523	monocéntrica 185
Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg (GLBB)	area metropolitana 3.743,21 km² región metropolitana (1) 30.546 km²	area metropolitana 4.469.439 región metropolitana 6.117.535	area metropolitana 1.194 región metropolitana 200	monocéntrica, transfronteriza 51
Metropolregion Hamburg (MH)	area metropolitana 2.087 km² región metropolitana (2) 28.500 km²	area metropolitana (2) 2.550.000 región metropolitana 5.295.350	area metropolitana 1.222 región metropolitana 192	monocéntrica, transfronteriza 37

3.2. Área metropolitana de Stuttgart: Verband Region Stuttgart

Desde 1994 el área metropolitana de Stuttgart cuenta con una institución específica para la gobernanza metropolitana, el *Verband Region Stuttgart* (VRS), creada sobre la base de una ley aprobada en este mismo año por el Parlamento del Land de Baden-Württemberg.[15]

La región metropolitana (Hauptstadtregion *Berlin-Brandenburg*) comprende el territorio conjunto del Land de Berlín y del Land de Brandenburg; (2) la región metropolitana comprende el ámbito territorial de la institucion responsable de la gobernanza metropolitana, que abarcade la totalidad de la Ciudad-Estado de Hamburgo y partes del territorio de los Länder de Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Mcklenburg-Vorpommern, (3) Datos para 2006.

Representa el modelo de gobernanza metropolitana en forma de una Mancomunidad plurifuncional. Es un caso excepcional en Alemania, porque es hasta la fecha la única mancomunidad de este tipo que está dotada de una legitimación política directa por la elección de su órgano representativo por los ciudadanos, hecho por el que este caso recibió en la comunidad científica u mayor atención que otros (BASTEN, 2011; FRANK/MORGAN, 2012; HEEG, 2003; IERMB, 2009).

La ley de creación convirtió la Mancomunidad de Planificación Territorial Regional (*Regionalverband Stuttgart*) hasta ahora existente y responsable únicamente de la tarea de la planificación territorial en una entidad metropolitana de Derecho público, con personalidad jurídica y administrativa propia, y sobre todo, de carácter plurifuncional por tener asignada competencias en un amplio espectro de materias. El motivo, no único pero dominante, para la creación del VRS, ha sido de naturaleza económica. Era primordialmente una respuesta a la crisis económica que a finales de la década de los 80 y principio de la década de los 90 afectó a Alemania y que en la región urbana de Stuttgart causó un fuerte impacto sobre su tejido industrial, con una pérdida masiva de puestos de trabajo, especialmente en la industria de automóviles, que tiene en dicha región un gran peso y prestigio internacional (*Mercedes-Benz*, *Porsche*).

En consecuencia, el Gobierno del Land (en aquel momento liderado por una gran coalición entre el Partido Demócrata-Cristiano/CDU y el Partido Socialdemócrata Alemán/SPD), los empresarios, los sindicatos y otros agentes fueron conscientes de que el área metropolitana de Stuttgart es el motor decisivo de la economía de Baden-Württemberg y, por tanto, la competitividad de este Land en su conjunto en la economía globalizada dependía en gran parte de la competitividad económica de esta área metropolitana. Por tanto, hubo un amplio consenso colectivo entre los actores más relevantes sobre la necesidad de fortalecer la cooperación mutua y posicionar de forma competitiva el área metropolitana a nivel europeo y en la economía global mediante la creación de una institución metropolitana potente, dotada no solo de una competencia de planificación territorial sino también de competencias de ejecución y gestión

15 La Ley para la creación de la Asociación Región de Stuttgart (*Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart*), aprobada el 7 de febrero de 1994 por el Parlamento del Land de Baden-Württemberg.

de políticas públicas con relevancia para el desarrollo del área metropolitana, como, especialmente el transporte público y la promoción económica.

El VRS cuenta con tres órganos: la Asamblea Regional, el Presidente Regional y el Director Ejecutivo Regional. La Asamblea es el órgano más relevante. Es elegida de forma directa por los ciudadanos en elecciones que se celebran cada 5 años coincidentes con las elecciones para los entes locales. Es el órgano que adopta las decisiones políticas y aprueba el presupuesto anual. El número de los representantes en la Asamblea es actualmente 87. Entre los miembros de la Asamblea se encuentran empresarios, profesionales libres, diputados del Parlamento del Land, diputados del Parlamento Europeo y, sobre todo, representantes de los municipios (en la Asamblea actual un 21,8%). La Asamblea tiene tres Comisiones permanentes con poderes de decisión: 1) la Comisión para Asuntos Económicos, Infraestructuras y Administración Pública, la Comisión de Planificación y 3) la Comisión de Transporte. El Presidente de la Región es elegido por la Asamblea entre sus miembros para un período de cinco años. Ocupa su cargo de forma honorífica y tiene la función de dirigir las sesiones de la Asamblea. El Director Ejecutivo Regional se elige por la Asamblea Regional, tratándose de un funcionario público nombrado para un período de ocho años. Sus funciones son la representación jurídica del área metropolitana de Stuttgart y la dirección de la gestión administrativa y de la oficina administrativa.

Las competencias del VRS son: 1) la planificación territorial, consistente en la elaboración del plan territorial metropolitano, 2) la planificación paisajística, 3) la promoción económica regional, 4) la planificación del transporte (se aprueba el plan de transporte para el área metropolitana), 4) la coordinación y gestión del transporte público ferroviario de cercanías, 5) la gestión de los residuos sólidos urbanos, 6) el marketing turístico, 6) la celebración de ferias de exposiciones, 6) la celebración de eventos culturales y deportivos, 7) la titularidad de determinados servicios de transporte ferroviario de personas y 8) el desarrollo del Parque Paisajístico del área metropolitana de Stuttgart (*Landschaftspark Region Stuttgart*).

En materia de transporte público, el VRS aprobó en 2001 el Plan de Transporte Metropolitano (*Regionalverkehrsplan*), y en 2018 la revisión de este documento. Sus competencias de coordinación y gestión en el ámbito del transporte público ferroviario de cercanía las ejerce el VRS en el marco de su participación en la Asociación de Transporte y Tarifaria de Stuttgart (*el Verkehrs- und Tarifverband Stuttgart/VVS*), responsable de la gestión integrada del transporte público a nivel metropolitano.

En el ámbito de la promoción económica, el VRS opera desde 1995 a través de la Sociedad para la Promoción Económica de la Región de Stuttgart (*Wirtschaftsförderung Stuttgart/WRS*). Ostenta con un 51% la mayoría de capital en esta agencia metropolitana para el desarrollo económico, que tiene oficinas en Bruselas y en Estados Unidos. La WRS ha creado en diferentes áreas del espacio metropolitano once Centros de Competencia e Innovación con el objetivo de desarrollar *clusters* regionales para determinados sectores tecnológicos. Igualmente, cabe señalar que la WRS y el VRS han iniciado varios proyectos de redes de cooperación para apoyar la cooperación entre el mundo universitario-científico y el mundo de las empresas. Ejemplos son el proyecto

PUSH, que se centra en el apoyo del nacimiento de empresas de base tecnológica y científica desde las universidades, el proyecto *BioRegio Stern Management,* encaminado al desarrollo de un *cluster* regional en el ámbito de las *Life Sciences* (medicina, biología regenerativa, etc.) o el proyecto *MedienRegion Stuttgart*, mediante el que se ha creado un cluster regional dedicado a la economía cultural y creativa. Asimismo, existe como Asociación registrada la Región de Universidades y de la Ciencia (*Hochschul- und Wissenschaftsregion Stuttgart e.V.)* para promover la transferencia de conocimientos entre la investigación científica y la economía y poner en red los actores más relevantes de ambos sectores. El WSR es responsable de la Oficina Técnica de esta Asociación. Para la promoción turística se ha creado una Sociedad con Responsabilidad Limitada, la *Regio Stuttgart Marketing und Tourismus GmbH.*

Desde 2002 el VRS tiene una oficina propia en Bruselas para posicionarse a nivel europeo y articular y defender sus intereses ante las instancias de la Unión Europea. La Oficina del VRS se encuentra en el edificio de la Representación del Land de Baden-Württemberg ante la UE y colabora con la Oficina para Europa que tienen los municipios del Land en Bruselas. Con ello, el área metropolitana cuenta con alianzas para ejercer una labor de *lobby* ante las instancias comunitarias, cuya potencia supera a la de cualquier otra área metropolitana alemán.

En cuanto a la planificación territorial metropolitana, el VRS aprobó en 2009 el *Regionalplan Region Stuttgart*.

El plan ejemplifica de forma modélica la decidida apuesta de los planes territoriales metropolitanos alemanes por el modelo de la ciudad razonablemente compacta.[16]

En primer lugar, orienta la forma del crecimiento urbanístico, El plan exige que este crecimiento, especialmente de las zonas residenciales, se desarrolle en contigüedad con los núcleos urbanos existentes y con un nivel adecuado de densidad. A su vez, con la finalidad de limitar la ocupación dispersa del suelo en las zonas exteriores (periurbanas y rururbanas), prevé que el crecimiento se concentre dentro del sistema jerárquico urbano en aquellos municipios con condiciones consideradas idóneas para ello (por ejemplo, su grado elevado de centralidad y su nivel de dotaciones), limitando los crecimientos en los municipios pequeños de carácter rural a la satisfacción de la demanda propia demanda propia.[17] Por otra parte, el plan propugna la mezcla o diversificación de usos. Con este planteamiento, no sólo mitiga la expansión urbana y la fragmentación del espacio libre sino también ofrece un acceso más equitativo a los equipamiento y servicios.

En segundo lugar, el plan metropolitano sigue la estrategia de la densificación de las zonas interiores de los núcleos (*urban infilling*), para aprovechar todas las

16 El término razonablemente compacto considera el hecho de que la compacidad llevada al extremo con densidades edificatorias muy elevadas no aporta un desarrollo urbano sostenible, porque significaría, entre otros impactos negativos, una pérdida de espacios libres necesarios para el recreo o la generación de islas de calor en determinadas zonas.

17 La limitación se justifica en el plan por la consideración de que estos municipios por su escasa población, la falta de centralidad y el bajo nivel de sus dotaciones de equipamientos e infraestructuras sólo pueden tener un crecimiento residencial para la satisfacción de su demanda propia y conforme a las dotaciones existentes. Para cuantificar de forma concreta esta demanda propia el plan recoge un método de cálculo.

posibilidades de desarrollo de suelos aún no ejecutados, vacantes o abandonados que se encuentren ubicados en el interior de la ciudad, antes de declarar nuevos suelos urbanizables en las zonas periféricas (*suburban greenfield land*). Con el objetivo de lograr una aplicación efectiva de esta estrategia por el planeamiento urbanístico de los municipios, el VRS presta asesoramiento técnico para facilitar una gestión municipal sostenible de los suelos (*kommunales Flächenmanagement*). Proporciona a los municipios manuales técnicos y una herramienta informática online (Web-GIS) que ayuda a ellos identificar, valorar y gestionar suelos vacantes en el interior de los núcleos urbanos. Es el Tool-*Kit "FLOO Flächenmanagement für Kommunen"*, desarrollado por el ministerio responsable de la ordenación del territorio de Baden-Württemberg, que se aplica también en otras zonas de este Land.

En tercer lugar, los responsables de la planificación territorial metropolitana del VRS prestan atención a la cuantía del consumo de suelo que se registra en el área metropolitana. Contener el consumo de suelo es en Alemania un objetivo político, tanto del Gobierno federal como de los gobiernos de los Länder, y especialmente en el Land en el que se ubica el área metropolitana de Stuttgart, Baden-Württemberg, que desde el año 2011 cuenta con un Presidente que pertenece al Partido Verde.[18] En este contexto, el VRS suele realizar mediante Informes específicos un *monitoring* continuo del consumo de suelo en el territorio metropolitano.

En lo que respecta al ámbito del *soft governance*, el VRS muestra entre las experiencias alemanas de gobernanza metropolitana una elevada atención a la cooperación con organizaciones de la sociedad civil. Entre ellas destacan: el Foro *Región Stuttgart*, el Grupo Asesor de las Mujeres y el Foro de Diálogo de las Iglesias. El Foro *Región Stuttgart* es una iniciativa ciudadana, no vinculada a ningún partido político, que reúne personas relevantes procedentes de muy diversos ámbitos de la sociedad (empresas, sindicatos, política, medios de comunicación, cultura, educación, ciencia, deporte, organizaciones de la sociedad civil, asuntos sociales y medio ambiente). Los objetivos del Foro son: la difusión de información sobre la región, apoyar la cooperación intrarregional, fortalecer las fuerzas innovadoras y apoyar proyectos y actividades relevantes para el futuro de la región.

El Grupo Asesor de las Mujeres agrupa mujeres de diferentes campos profesionales y aporta una plataforma para el dialogo, el debate y el intercambio de experiencias sobre temas relevantes de la vida actual y las políticas públicas desde la perspectiva específica de las mujeres. El Foro ejerce su influencia política a través de su colaboración con las mujeres representadas en la Asamblea del VRS y en el WRS. Tiene jurídicamente garantizada su participación en todas las planificaciones públicas y ha presentado numerosas propuestas para las políticas de competencia del VRS.

En el Foro de Diálogo de las Iglesias, la Iglesia Católica y la Iglesia Evangélica, cooperan entre sí y con terceros. El Foro entiende que el futuro de la región

18 En 2012 el consumo diario de suelos nuevos por el crecimiento urbanístico y de las redes de transporte se situó en Alemania en 74 ha. El objetivo establecido por el Gobierno Federal en la Estrategia Nacional para el Desarrollo Sostenible de 2002 (reformada en 2016) prevé reducir hasta 2020 este consumo diario a 30 ha. Esto equivaldría a una reducción en un 60%.

metropolitana no puede enfocarse únicamente desde la óptica de la prosperidad económica sino requiere una visión integrada que considera aspectos sociales, culturales, ecológicos y éticos. El Foro celebra eventos abiertos al público para el debate sobre cuestiones relevantes de la vida actual, se reúne con los políticos y la administración del VRS y formula propuestas respecto a las planificaciones del VRS.

Por último, el caso de Stuttgart también es de interés por su cumplimiento del requerimiento de la transparencia, uno de los elementos clave de la buena gobernanza. Como ninguna otra institución metropolitana en Alemania ofrece en su web un acceso *online* a todos los documentos (órdenes del día, protocolos, sesiones de debate, iniciativas y proyectos) de la Asamblea Regional y de todas sus Comisiones.[19]

3.3. Área metropolitana de Hannover: Region Hannover

Desde 2001 el área metropolitana de Hannover tiene un ente específico para su gobernanza, la *Region Hannover* (RH) creada por una ley del Parlamento del Land de Baja Sajonia aprobada en este mismo año.[20] Representa el modelo de gobernanza metropolitana a través de la creación de un nuevo Ente Territorial de escala subregional. Constituye la manifestación más potente de gobernanza metropolitana que existe hoy en Alemania, porque la RH supera claramente a todas las demás instituciones metropolitanas alemanas, tanto por ell amplio espectro de competencias atribuidas y en lo que respecta a la legitimación política directa. La legitimación política directa de la RH es más fuerte que la de las tres restantes áreas metropolitanas que cuentan con una legitimación de este tipo; porque en el caso de la RH ésta tiene una naturaleza doble": tanto la Asamblea regional como el Presidente de la Región son elegidos directamente por los ciudadanos. Esta naturaleza de su legitimación política con la amplitud de las competencias hace de la *Region Hannover* el ente metropolitano alemán con mayor poder político.

La creación de la RH pudo partir de experiencias previas de cooperación intermunicipal obtenidas en el marco de una institución metropolitana antecesora, la Mancomunidad de la Gran Hannover (*Kommunalverband Grossraum Hannover*), que existía entre 1963 y 2001. Esta Mancomunidad se creó en 1962 por una Ley del Parlamento del Land de Baja Sajonia, por iniciativa de la ciudad de Hannover y del Land, con competencias para la planificación territorial, el transporte público de cercanías, la localización de empresas industriales, la promoción económica y la mejora de los equipamientos para los espacios recreativos. Además, la Mancomunidad participó en el capital de la empresa responsable para el transporte metropolitano y del centro tecnológico de Hannover. Después de 1974 se incrementó el poder institucional de la Mancomunidad por una nueva Ley del Land que introdujo una Asamblea con legitimación política directa a través de la elección de sus representantes por los ciudadanos.

No obstante, en 1978 se produjo un cambio de poder político en el gobierno del Land (el gobierno pasó del Partido Socialdemócrata/SPD al Partido Demócrata

19 https://www.region-stuttgart.org/sitzungsunterlagen/?noMobile=

20 La Ley para la creación de la Región de Hannover (*Gesetz zur Bildung der Region Hannover*), aprobada el 16 de mayo de 2001 por el Parlamento del Land de Baja-Sajonia.

Cristiana/CDU en coalición con el Partido Liberal/FDP), que se tradujo en un intento de disolver la Mancomunidad. Esta idea no prosperó, pero en 1980 se aprobó en el Parlamento una nueva Ley que eliminó la elección directa de la Asamblea y redujo, alentado por una parte de los municipios que se oponían a la existencia de una institución supramunicipal fuerte, las competencias de la Mancomunidad. Ésta formalmente ahora solo tenía la competencia para el transporte público de cercanías, si bien en la práctica – por la vía de la delegación de competencias desde la ciudad y el Distrito de Hannover (*Landkreis Hannover*) – siguió ejerciendo las competencias en todas las materias que tenía asignadas con anterioridad.

En 1990 el SPD recuperó el poder de gobierno y en 1992 se aprobó en el Parlamento del Land una ley para reestablecer la legitimación política directa y todas las competencias de la Mancomunidad de la Gran Hannover. Además, ésta recibió – por su transferencia desde la ciudad de Hannover - como competencia nueva la gestión del zoológico de Hannover (*Zoo Hannover*), uno de los zoológicos más importantes de Europa.

Un elemento característico del proceso de la creación de la RH es que este proceso consistió primordialmente en una iniciativa "desde abajo", desde la escala local, a diferencia de lo que ocurrió en el caso del área metropolitana de Stuttgart. Los tres actores principales en esta iniciativa fueron la Mancomunidad de la Gran Hannover, el Distrito de Hannover y la ciudad de Hannover. En 1996, bajo la influencia de la nueva institución de gobernanza metropolitana que se había creado tan sólo dos años antes en el área metropolitana de Stuttgart, se iniciaron por parte de estos tres actores los primeros pasos del camino hacia la creación de una nueva institución responsable de la gobernanza metropolitana. Tras dos años de debate entre todos los involucrados, que se fundamentó en un documento de reflexión (el llamado "Papel Azul"), elaborado por los tres funcionarios de nivel más alto de la ciudad de Hannover, del Distrito Rural de Hannover y de la Mancomunidad de Hannover, para reformar las estructuras político-administrativas y racionalizar el reparto competencial existentes en el espacio metropolitana, se consiguió en 1998 un consenso político para institucionalizar la *Region Hannover*. Para ello el Papel Azul había propuesto que esta nueva institución a escala metropolitana daría lugar a la disolución tanto del Distrito de Hannover como de la Mancomunidad de la Gran Hannover. El Gobierno del Land anunció su disposición de crear para ello las bases legales. Por su parte, los órganos de decisión política de la ciudad de Hannover, del Distrito de Hannover y de la Mancomunidad manifestaron su apoyo a la reforma propuesta.[21]

21 La reforma fue posible porque atendió los diferentes intereses existentes. Los 20 municipios pertenecientes al Distrito de Hannover reivindicaron más competencias y quisieron acabar definitivamente con los debates que surgieron de vez en cuando sobre posibles fusiones de determinados municipios con la ciudad de Hannover. Salieron beneficiados por la creación de la RH. Todos conservaron su autonomía, no hubo fusiones porque efectivamente vieron ampliadas sus competencias. Además, recibieron del Distrito disuelto competencias en materia de escuelas, vigilancia del tráfico y determinadas ayudas sociales (ARNDT, 2003). El hecho de que los municipios no perdieron competencias por una transferencia de competencias desde abajo hacia arriba sino, incluso, pudieron incrementar sus competencias fue fundamental para lograr el consenso. La reforma logró satisfacer también el interés principal de la ciudad de Hannover que consistía en conseguir una participación de los demás municipios en sus considerables cargas financieras como ciudad central, especialmente en el ámbito de las ayudas sociales generales y de las ayudas específicas para jóvenes (HENNEKE 2003). Desde la creación de la RH todos los gastos sociales (ayudas generales y específicas) se financian de forma solidaria a través de contribuciones al presupuesto de la RH por parte

Como singularidad del proceso de creación de la RH resalta el hecho de que el nacimiento de esta nueva institución metropolitana significó también la desaparición de un ente territorial local preexistente, el Distrito de Hannover. La RH asumió el territorio, las competencias, el personal y los recursos financieros del Distrito disuelto. Es un elemento que diferencia el caso de Hannover de los procesos de creación de instituciones responsables de la gobernanza metropolitana acontecidos en otros espacios metropolitanos de Alemania. No obstante, ha de hacerse la matización de que la desaparición no supuso un "gran trauma" para este ente local territorial, ya que fue uno de los tres actores impulsores del proceso de la creación de la RH. El Distrito de Hannover tuvo en este proceso primordialmente un interés en la eliminación de la Mancomunidad, ya que ésta a lo largo de los años había adquirido cada vez más competencias (HENNEKE, 2003).

En cuanto al papel de la intervención "desde arriba" en e proceso de la creación de la RH, cabe señalar que el Land de Baja Sajonia tuvo una posición favorable, si bien no fue como en el caso de Stuttgart el impulsor y protagonista de este proceso. Su principal apoyo consistió en adoptar el papel de moderador y mediador para buscar un equilibrio entre los diferentes intereses de los tres actores principales del proceso y otros afectados (especialmente los municipios del Distrito). Defendió en cada momento del proceso el principio de la aceptación por todas las partes (HENNEKE, 2003), procurando a lograr un consenso beneficioso (un *win-win*) para todos.

La RH tiene tres órganos políticos: la Asamblea Regional, el Presidente de la Región y la Comisión Regional. La RH tiene una legitimación política directa especialmente fuerte, porque no solo, como ocurre en el caso de Stuttgart, la tiene la Asamblea Regional, sino también el Presidente de la Región. Ambos órganos se eligen directamente por los ciudadanos con derecho a voto.

La Asamblea es el órgano más relevante. Adopta las decisiones políticas y aprueba el presupuesto anual. Se compone de 85 miembros, entre ellos el Presidente de la Región. Los ciudadanos eligen los 84 miembros ordinarios para cinco años y al Presidente para ocho años. El Presidente es el representante de la Región y a su vez, el Jefe de la administración de la Región. Existe como cargo relevante para el funcionamiento de la RH un representante general del Presidente en la administración de la RH, el Consejero Primero de la Región. La Asamblea Regional organiza su trabajo a través de Comisiones Sectoriales. Actualmente existen diez de este tipo de Comisiones, dos obligatorias por su previsión en la legislación sectorial y otros ocho de carácter voluntario. El tercer órgano político, la Comisión Regional, está compuesta por el Presidente de la Región, diez miembros de la Asamblea con derecho a voto y otros miembros con función consultiva. Adopta las decisiones en algunas materias que no requieren una decisión de la Asamblea o no son competencia del Presidente.

En lo que se refiere a las competencias, la RH no sólo es titular de las tres

de los municipios en función de su respectiva capacidad financiera. Por otra parte, la ciudad de Hannover, a pesar de su integración en la RH, mantuvo su status jurídico como ciudad no perteneciente a ningún Distrito.

competencias de mayor relevancia estratégica para el desarrollo metropolitano (planificación territorial, promoción económica y transporte público), sino también tiene atribuida competencias en un amplio catálogo de otras materias.

La ley de creación de la RH de 2001 enumera las siguientes competencias: a) transporte público de cercanías, b) promoción del desarrollo económico y del empleo, c) planificación territorial, d) protección de la naturaleza, recreo (incluye la gestión del Zoo Hannover), e) gestión de residuos sólidos urbanos, f) hospitales locales, g)centros de salud, h) ayudas sociales, i) determinados tipos de servicios sociales, j) apoya a los jóvenes, k) centros de formación profesional y escuelas especiales) viviendas sociales, y m) orden público. Este amplio catálogo de competencias es consecuencia de la ya comentada supresión de entes político-administrativos, habiéndose transferido a la RH las competencias ejercidas anteriormente por otros.[22]

El RH ejerce varias de sus competencias a través de agencias, organismos, consorcios o empresas que cuentan con su participación. En el ámbito del transporte público de alcance metropolitano y regional opera el "Gran Área de Transporte de Hannover" (*Grossraum-Verkehr-Hannover/GVH*), una sociedad de responsabilidad limitada que agrupa todas las empresas del sistema integrado del transporte público de cercanías. De esta sociedad forman parte las empresas üstra, que atiende la ciudad de Hannover y su ámbito inmediato con los servicios del tren ligero (*Stadtbahn)* y de autobuses, y *Regiobus,* que presta servicios de autobús en todo el ámbito de la región.

Asimismo, existen: 1) la Mancomunidad *aha,* que se encarga de la gestión de los residuos sólidos urbanos, 2) el *Klinikum Region Hannover GMBH*, sociedad de responsabilidad limitada que gestiona los hospitales, 3) la *Deutsche Messe Hannover AG*, sociedad anónima, que opera en relación con la feria industrial más importante de Alemania, y 4) el zoológico de Hannover *(Zoo Hannover*).

En el ámbito de la promoción económica, uno de los instrumentos más relevantes es *hannoverimpuls* la Agencia de Promoción Económica que la RH y la ciudad de Hannover gestionan conjuntamente. Ofrece servicios, proyectos, asesoramientos y apoyos financieros para fomentar la localización de empresas e impulsar *startups*. Los campos temáticos prioritarios en los que centra sus actividades son los sectores de futuro: economía digital y técnica de producción, *life sciences* y técnica médica, energía y movilidad así como economía creativa y multimedia.

El área metropolitana de Hannover pone de manifiesto la larga tradición y la estabilidad y continuidad como función pública de la planificación territorial metropolitana que existe en Alemania. En el área metropolitana se desarrollaron de forma ininterrumpida los siguientes planes: 1) el plan territorial aprobado en 1965 por la Mancomunidad de la Gran Hannover, 2) otros planes de este tipo desarrollados por dicha Mancomunidad a lo largo de las décadas de los 80 y 90, 3) el Programa de

22 En cuanto al origen de las competencias transferidas puede señalarse: 1) el Distrito de Hannover y la ciudad de Hannover como capital del Land de Baja Sajonia (protección de la naturaleza, gestión de residuos sólidos urbanos, hospitales locales, centros de salud, centros de formación profesional), 2) la Mancomunidad del Gran Hannover (planificación territorial, promoción del desarrollo económico, transporte público de cercanías, recreo) y 3) el Distrito Gubernamental de Hannover (protección de la naturaleza, orden público).

Ordenación del Territorio de la Región de Hannover (RROP) aprobado en 2006, y 4) el Programa de Ordenación del Territorio de la Región de Hannover (RROP) aprobado en 2016 (PRIEBS, 2014).

El RROP de 2016 ofrece un buen ejemplo para la estrategia de la planificación integrada del uso del suelo y el transporte, que en combinación con el modelo de la ciudad razonablemente compacta configura el paradigma planificador que se sigue en todos los planes territoriales metropolitanas en Alemania.

Con la aplicación de esta estrategia, se trata optimizar el acceso al transporte público (sobre todo ferroviario) e incrementar el uso del mismo, con la idea de reducir la dependencia del uso del coche privado. La implantación de usos mixtos (residencial, terciario y equipamientos), que tienen como punto central estaciones de trenes o metro o paradas de tranvía o autobús, genera proximidad (la ciudad de las distancias cortas) y, por tanto, un acceso más equitativo a equipamientos y servicios. A su vez, con la dotación de las estaciones o paradas con aparcamientos disuasorios (*park+ride*) se incentiva la intermodalidad, permitiendo el uso del transporte público a personas que viven en las partes más alejadas de un área metropolitana hasta dónde no llegan las redes ferroviarias.

Un elemento central es que en el entorno inmediato de los grandes intercambiadores y paradas se permiten mayores densidades. El impulso del desarrollo de las redes y servicios del transporte público ferroviario en combinación con un crecimiento urbanístico compacto a lo largo de sus trazados, con mayores densidades en el entorno de los intercambiadores y paradas, propicia un mayor uso del transporte público ferroviario. Esto es relevante desde la perspectiva de la rentabilidad económica de esta modalidad de transporte. La ciudad compacta con mayores densidades de uso residencial a lo largo de los ejes de desarrollo urbano y, especialmente, en el entorno de los intercambiadores intermodales y de las paradas, significa la creación de condiciones financieras favorables para el desarrollo de las infraestructuras de transporte ferroviarias, porque se genera un umbral de población mínimo necesario (es decir usuarios del tren, *tren-tram* o metro que viven a una distancia peatonal cerca de los intercambiadores y paradas y que pagan cada día el servicio prestado), que asegura la viabilidad económica de estas infraestructuras de elevado coste de construcción.[23]

En suma, la aplicación combinada del modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica con la política para el desarrollo de las redes de infraestructuras y servicios de transporte genera ventajas en forma de complementariedades y sinergias que suponen la activación de un "círculo virtuoso" en el que las estrategias

23 También existen ventajas desde la perspectiva ambiental. Se reducen los problemas de congestión del transporte, ya que la movilidad vinculada al coche particular disminuye tanto por la generación de proximidad a través de la mezcla de usos como por la oferta del transporte ferroviario como alternativa para el desplazamiento dentro del sistema urbano policéntrico. Asimismo, disminuyen los niveles de contaminación del aire y se hace frente al cambio climático, ya que la reducción de la movilidad por carretera en coche particular supone una reducción de las emisiones de CO2, uno de los gases de efecto invernadero (GEI). Igualmente, la concentración del crecimiento urbanístico a lo largo de los ejes de transporte público ferroviario reduce el consumo y fragmentación de los suelos ubicados entre estos ejes, preservándose espacios libres de valor ecológico, paisajístico, agrario o recreativo.

para la ocupación sostenible del suelo y para la movilidad sostenible se retroalimentan y benefician mutuamente.

En este planteamiento encaja el principio rector que define el RROP de 2016: la unidad entre crecimiento urbanístico, transporte e infraestructuras. Este principio rector ya estaba presente en el primer plan territorial metropolitano de 1967, de modo que desde hace décadas existe ya una estrecha vinculación del crecimiento urbanístico a las redes de los dos sistemas de transporte ferroviario: la *S-Bahn*, el tren rápido metropolitano y, en la zona central de la Region Hannover la *Stadtbahn*, el tren ligero (*light rail*), que se desarrolló sobre la base de la red de tranvías. El RROP de 2016 recoge determinaciones para el desarrollo de los dos sistemas de transporte público ferroviario de cercanías, especificando, tanto las paradas, intercambiadores y tramos que han de ser objeto de medidas de modernización como los trazados nuevos a construir, las prolongaciones de líneas existentes y la construcción de nuevas paradas. Presta atención a la intermodalidad, previendo completar las redes ferroviarias de orientación radial por una oferta de servicios de autobuses para las conexiones tangenciales. Igualmente, recoge previsiones referidas a los aparcamientos disuasorios (*park and ride*) y a la intermodalidad bicicleta-tren (*bike and ride*).

Los resultados conseguidos por la planificación integrada del uso del suelo y el transporte son respetables. En la ciudad de Hannover más del 70% de la población y más del 80 % de los puestos de trabajo se encuentran a distancia peatonal a una estación del *S-Bahn* y/o del tren ligero. En las áreas suburbanas de la *Region Hannover* alrededor de 40% de la población puede ir andando a su parada de tren más próxima. Asimismo, se están desarrollando proyectos urbanísticos dedicados a la mejora del entorno de las estaciones de trenes de Hannover que contribuyen a atraer más viajeros y a la explotación más económica de las infraestructuras creadas (PRIEBS 2014: 106).

El cambio climático recibe cada vez más atención en los planes territoriales metropolitanos, especialmente en los que son de aprobación más reciente como el RROP. El texto de este plan recoge que el cambio climático es un tema transversal que orienta como un hilo conductor todos los contenidos del plan. Sus determinaciones para el crecimiento urbanístico, el desarrollo de las infraestructuras y la preservación de los espacios libres incluyen la doble dimensión de la intervención para afrontar el reto del cambio climático: las medidas de adaptación y las medidas de mitigación. En este sentido, el plan establece zonas para la prevención de los riesgos de inundación y declara áreas de preferencia absoluta para la localización de instalaciones de energías renovables o establece áreas sensibles donde no pueden localizarse dichas instalaciones. Asimismo, prevé áreas de preferencia absoluta para las funciones climáticas del espacio libre: 1) Espacios verdes y libres con capacidad alta o muy alta de generar aire frío, 2) Áreas de generación de aire frío y de aire fresco con importancia para zonas residenciales con problemas de calidad de aire (áreas de compensación), 3) Ejes de transporte de flujos de aire entre las áreas de compensación y las zonas residenciales con problemas de calidad de aire.

Es especialmente la ciudad de Hannover la que sufre impactos bioclimáticos derivados de la alta densidad de edificación y del elevado grado de sellado del suelo, lo que propicia el calentamiento, así como de la existencia de condiciones en

determinadas zonas de la ciudad que obstaculizan la ventilación. Consciente de que estos impactos con el cambio climático van a suponer una merma cada vez mayor de las condiciones de vida de los ciudadanos, el plan prohíbe la edificación en los ejes de advección de aire frío y fresco y en las áreas de compensación. Dentro de estas áreas, además de espacios verdes y otros espacios libres, el plan considera también las láminas de aguas (lagos, naturales o creados por extracción de áridos, ríos) como espacios abiertos a vientos y con efecto equilibrador térmico.

En cuanto a las estructuras blandas (*soft governance*) de la gobernanza metropolitana, el caso de Hannover aporta también un buen ejemplo de la aplicación del instrumento informal de las redes de cooperación entre ciudades: la red "Espacio Económico Ampliado de Hannover" (*Erweiterter Wirtschaftsraum Hannover*, EWH).

La red representa una cooperación intermunicipal voluntaria entre municipios (Celle, Hameln, Hildesheim,Nienburg/Weser, Peine, Stadthagen, Walsrode), distritos (Celle, Hameln-Pyrmont,Heidekreis, Hildesheim, Nienburg/Weser, Peine, Schaumburg) y la Region Hannover. Abarca un territorio en el que vive un tercio de la población del Land de Baja Sajonia. Su ámbito territorial engloba el territorio del área metropolitana de Hannover. La propia institución metropolitana, la *Region Hannover*, es socio de esta red, que se organiza internamente en seis foros temáticos y desarrolla proyectos conjuntos.

Uno de estos foros se dedica al tema de urbanismo y planificación territorial. Sus miembros son especialistas en estas materias que trabajaron en la red de cooperación entre ciudades *Expo-Region Hannover,* antecesor de la red EWH, representantes del Land de Baja Sajonia (Ministerio responsable de la ordenación del territorio, Instituto de Estadística) así como miembros de la Cámara de Industria y Comercio de Hannover y de la Asociación de las Empresas del Comercio de Hannover. Entre las actividades realizadas en el marco de este foro desataca el Proyecto de Consenso Grandes Superficies Comerciales. Consiste en la información mutua y la generación de un consenso entre los socios de la red sobre la implantación de grandes superficies comerciales, considerando que la localización de un proyecto de este tipo en un determinado municipio puede generar impactos negativos sobre los municipios vecinos (congestión del viario, mermas la centralidad comercial por el cierre de tiendas, etc.).

3.4. Área metropolitana de Frankfurt: Regionalverband FrankfurtRheinMain

Desde 2011 existe en el área metropolitana de Frankfurt como institución específica para la gobernanza metropolitana, el *Regionalverband FrankfurtRheinMain*, creado sobre la base de una ley aprobada en este mismo año por el Parlamento del Land de Hesse.[24] En la clasificación de los modelos alemanes de gobernanza metropolitana representa el modelo de una corporación de Derecho público tipo Mancomunidad plurifuncional, dotada de una legitimación política de naturaleza indirecta.

[24] La Ley sobre la Región Metropolitana Fráncfort/Rhein-Main (*Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main*), aprobada el 8 de marzo de 2011 por el Parlamento del Land de Hesse.

El interés del análisis del área metropolitana de Frankfurt reside en que este caso representa en Alemania el territorio con la mayor densidad de experiencias históricas en cuanto a la gobernanza y planificación territorial metropolitana. Las instituciones metropolitanas antecesores del *Regionalverband,* especialmente, el *Umlandverband Frankfurt* (1975-2001), han supuesto experiencias previas caracterizadas por el ensayo de fórmulas diferentes de la gobernanza y planificación territorial metropolitana. Sus "éxitos" y "fracasos" no sólo han sido determinantes a la hora de diseñar el actual *Regionalverband* sino también influyeron en el debate científico y la práctica administrativa en este campo en otras áreas metropolitanas en Alemania (BÖRDLEIN, 1999; FREUND, 2003).

Frankfurt es en Alemania el área metropolitana donde se ha llegado a estrenar el mayor número de fórmulas institucionales para la gobernanza metropolitana. Cada una de ellas es representativa de un modelo diferente de gobernanza metropolitana. Hubo la sucesión de tres modelos, anclados todos en una Ley del Parlamento del Land de Hesse:

3.4.1. Un modelo muy potente, el Umlandverband Frankfurt (UVF) de 1975 hasta 2001

El UVF representó el modelo de una corporación de Derecho público en forma de una Mancomunidad de carácter obligatorio con carácter plurifuncional. Se consideró en el momento de su creación como institución más avanzada a escala metropolitana en Alemania, por su dotación con una legitimación política directa y por la amplitud de sus competencias.[25] El UVF significó una experiencia exitosa en la coordinación intermunicipal del planeamiento urbanístico, sin embargo, surgieron problemas en cuanto a la gestión de los residuos y del reparto de los gastos entre los municipios pertenecientes al UVF para la gestión integrada del transporte público. Estos problemas y conflictos políticos fueron los factores que supusieron al final la disolución del UVF. De forma sintética, los conflictos consistieron en los recelos de los municipios pequeños, de la gran ciudad de Frankfurt y del Gobierno del Land de Hesse, que vieron como una amenaza a su propio poder la consolidación de una nueva institución metropolitana potente. Además, el UVF, al que se percibió como adversario político, se ubicó en el área con el mayor peso demográfico, económico y político dentro del territorio de Hesse. En este sentido, hubo una constelación de conflictividad similar a la que existía en Londres y en Barcelona y que contribuyeron en su momento a la disolución de sus instituciones metropolitanas (el *Greater London Council,* disuelto por el gobierno de Margareth *Thatcher* en 1986, y la Corporación Metropolitana de Barcelona en 1987, disuelta por el gobierno de Cataluña).

[25] El UVF tenía un Parlamento propio, cuyos miembros (43 municipios y seis Distritos) se eligieron cada cuatro años directamente Destaca su competencia para la elaboración de un Plan Conjunto de Usos del Suelo (*Gemeinsamer Flächenutzungsplan*), instrumento de planeamiento urbanístico intermunicipal previsto en el Código Federal de Urbanismo. Además tenía competencias de coordinación y planificación (Plan de Paisaje, Plan integrado de transporte público, promoción económica) y también de gestión (transporte público, suministro de energía y de agua, depuradoras, tratamiento de residuos, creación y gestión de mataderos y equipamientos para el recreo).

3.4.2. Un modelo debilitado, el Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein--Main de 2001 hasta 2010

En diciembre de 2000, el Parlamento del Land de Hesse, ahora gobernado por una coalición entre el Partido Demócrata-Cistiana (CDU) y el Partido Liberal (FDP), aprobó la Ley para el Fortalecimiento de la Cooperación Intermunicipal en la Aglomeración Urbana de Frankfurt/Rhein-Main. Con esta ley se amplió el territorio del área metropolitana a ahora 75 municipios, resolviendo una de las mayores deficiencias del UVF, su ámbito territorial, que representó un territorio demasiado reducido que no se adecuaba bien al ámbito funcional metropolitano existente. No obstante, la ley supuso también un retroceso (BÖRDLEIN, 2000) respecto al modelo avanzado de gobernanza metropolitana que había representado el UVF. El *Planungsverband* significó la creación de una institución con competencias recortadas. Se pasó al modelo de una Mancomunidad de carácter monofuncional centrada exclusivamente en la planificación urbanística-territorial y del paisaje. Las materias en las que antes el UVF tenía competencias pasaron a ser responsabilidad de un número indefinido de asociaciones voluntarias de cooperación intermunicipal dedicadas cada una a una materia específica. Igualmente, se perdió una base democrática importante, porque el nuevo Consejo de la Región ya no contaba con una legitimación política directa a través de la elección de sus miembros por los ciudadanos.

3.4.3. Un modelo renovado, el Regionalverband FrankfurtRheinMain (RV) a partir de 2011 hasta hoy

El RV cuenta con dos órganos: la Asamblea representativa, apoyada en su trabajo por dos Comisiones (Planificación, Asuntos Generales y Financieros) y el Comité Ejecutivo.

La Asamblea es el máximo órgano de decisión, que toma todas las decisiones importantes (especialmente, las referidas al plan territorial metropolitano, el RFNP, controla la administración y aprueba el presupuesto. Los miembros de la Asamblea son los representantes correspondientes de los 75 municipios que pertenecen a la Aglomeración Urbana (*Ballungsraum)*. Cada municipio tiene un representante, pero en función de su peso poblacional tienen un diferente número de votos entre los 93 votos totales de la Asamblea. 12 de estos votos están asignados a Frankfurt, como la ciudad más importante del área metropolitana. El RV no tiene una legitimación política directa sino solamente indirecta. Por ello los miembros de la Asamblea no se eligen por los ciudadanos, sino el representante de cada municipio es designado por el (los) partido(s) que forman el gobierno municipal y, por tanto, la composición concreta de la Asamblea depende de los resultados obtenidos por los partidos en las elecciones municipales.

El Comité Ejecutivo es el órgano administrativo del RV. Está compuesto por el Director del Comité y hasta dos Adjuntos titulares, que todos son funcionarios nombrados para seis años, así como hasta ocho Adjuntos honoríficos, elegidos todos por la Asamblea. Además, son miembros permanentes de este Comité los Alcaldes de las ciudades de Frankfurt y Offenbach.

Las competencias ejercidas por el RV son: 1) la elaboración del Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional 2) la elaboración del Plan de Paisaje, 3) la creación y gestión de equipamientos deportivos y para el recreo y de equipamientos culturales, 4) el marketing regional y la promoción del desarrollo económico, 5) la planificación y el desarrollo del Parque Regional (*Regionalpark Rhein-Main*), una estrategia de carácter informal destinada al sistema verde metropolitano que se comentará más adelante, y 6) la planificación y gestión del transporte público.

En materia de transporte público, el RV es activo en materia de estudios, grupos de trabajo, proyectos piloto y de cooperación con otras regiones europeas, estadísticas y escenarios y también presta asesoramiento a los municipios sobre acciones de movilidad sostenible. No obstante, la gestión integrada del transporte público está desvinculada del RV y se lleva a cabo a través de una asociación de empresas (RMV: *Rhein-Main-Verkehrsverbund),* cuyo radio de acción transciende el ámbito metropolitano y es de carácter regional, atendiendo dos tercios del territorio del Land donde viven cinco millones de personas.

En el ámbito de la promoción económica opera la Agencia para la Promoción Económica y el Marketing Internacional (*FrankfurtRheinMain GmbH - International Marketing of the Region*). Cómo Frankfurt con su aéropuerto, su centro financiero y la sede del Banco Central Europeo es un *global player* de primer rango en la economía mundial, se han creado por iniciativa de los agentes económicos numerosas redes de cooperación de la *soft governance*, que jurídicamente están organizadas como asociaciones voluntarias y centran sus actividades en estrategias y proyectos para el desarrollo económico, la economía creativa y el conocimiento.[26] El RV comparte con el *Verband Region Stuttgart/VRS* su presencia en Bruselas para visualizar y defender sus intereses ante la Unión Europea (especialmente la política regional comunitaria). Los titulares de la Oficina para Europa son el RV, la ciudad de Frankfurt y la Agencia para la Promoción Económica y el Marketing Internacional.

En cuanto a la planificación territorial metropolitana, en el caso de Frankfurt con la competencia de la institución metropolitana para el Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (*Regionaler FlächenutzungsplanRFNP),* ejercida con la aprobación del RFNP de Frankfurt 2010 se aplica un instrumento novedoso de planificación territorial metropolitana en Alemania, que supone un enfoque integrado de planificación urbanística-territorial.

Desde octubre de 2011 se aplica para el área metropolitana de Frankfurt el *Regionalplan Südhessen- Regionaler Flächennutzungsplan 2010* (en adelante RFNP 2010) con un horizonte temporal hasta 2020.[27] Este plan cumple para los municipios del área metropolitana tanto la función de un plan territorial, conforme a la ley de planificación

26 Ejemplos son: 1) la Asociación para el Desarrollo de Estrategias de Desarrollo Económico (*FrankfurtRheinMain Verein zur Förderung der Standortentwicklung*), 2) la Iniciativa para el Patrocinio de Proyectos Económicos (*FrankfurtRheinMain Die Wirtschaftsinitiative*), 3) la Región de Conocimiento (*Wissensregion FrankfurtRheinMain*, 4) el Foro de la Cámara de Industria y Comercio (*IHK Forum Rhein-Main*) y 5) el Cluster para la Economía Creativa (*CLUK Cluster der Kreativwirtschaft in Hessen e.V.*).

27 El RFNP 2010 ha sido desde 2016 objeto de evaluación de sus resultados y se han iniciado los trabajos para la preparación de un segundo RFNP.

territorial del Land de Hesse, como de un plan urbanístico intermunicipal, el Plan Conjunto de Usos de Suelo (*Gemeinsamer Flächenutzungsplan*), previsto por la Ley Federal de Urbanismo. Esta figura del RFNP, que se había introducido en el sistema de planificación territorial alemán tras una reforma de la Ley Federal de Ordenación del Territorio en 1998, incorpora un instrumento innovador al sistema alemán de planificación territorial. Proporciona un instrumento integrado de planificación urbanística y territorial y su aplicación está expresamente prevista para las áreas metropolitanas.

Esto significa que en el área metropolitana de Frankfurt se integran en un único documento las determinaciones tanto de un plan territorial subregional como de un plan urbanístico intermunicipal, el Plan Conjunto de Usos de Suelo para todos los municipios. De este modo, ninguno de los 75 municipios procede a la elaboración de un propio Plan de Usos de Suelo, con la consecuencia de que se ahorra un nivel de planificación, lo cual se traduce en una simplificación y una considerable agilización del proceso planificador, que en el ámbito del urbanismo y de la ordenación del territorio suelen ser lentos en todos los países (HILDENBRAND, 2017b). También en otra área metropolitana de Alemania, ubicada en la mayor conurbación de Europa, la Cuenca del Ruhr, se dio el paso a avanzar con la aplicación del instrumento del RFNP en la simplificación y agilización del proceso planificado. Se trata de la *Städteregion Ruhr 2030,* que instrumenta su gobernanza de forma informal, sobre la base de un acuerdo político que en 2003 dio lugar a la creación de una red de cooperación entre ciudades formada por once socios.[28]

Una estratega de intervención clave de los planes territoriales metropolitanos es la preservación y el desarrollo de un sistema verde metropolitano desde una perspectiva de multifuncionalidad vinculada a sus valores ambientales, sociales y económicos.[29] Para ello, estos planes formales (de carácter jurídicamente vinculante) establecen normas y directrices para el sistema verde metropolitano y cuyo destinatario son los planes urbanísticos. Así, al igual que otros planes el RFNP 2010 delimita Franjas Verdes (*regionale Grünzüge*) y Cesuras Verdes (*Grünzäsuren*), y fijando para estas zonificaciones criterios para su protección y desarrollo. Las franjas verdes son, similar a los *green belts* en el Reino Unido, de una extensión mayor y cumplen funciones múltiples. Las Cesuras Verdes tienen el objetivo de preservar el espacio libre entre núcleos urbanos diferentes, para evitar la creación de un continuo urbano como consecuencia de la fusión entre ellos.

Por otra parte, el desarrollo de un sistema verde metropolitano desde una perspectiva de multifuncionalidad avanza en las áreas metropolitanas alemanas cada vez

28 Estas cuidades son: Bochum, Bottrop, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim an der Ruhr y Oberhausen.

29 Esta multifuncionalidad se refiere al mantenimiento o la mejora de los valores de este sistema como patrimonio natural y cultural, factor de la identidad local y activo económico (capital de imagen, agricultura periurbana, atractivo turístico) para que puedan cumplirse adecuadamente las múltiples funciones que tiene el sistema verde metropolitano para: la calidad de vida, el recreo, el equilibrio microclimático, la preservación de ecosistemas, hábitats y la biodiversidad y de zonas de filtración de agua para la alimentación de acuíferos, la prevención de riesgos naturales así como la estructuración y calidad paisajística del territorio y la fijación de límites para la ocupación edificatoria del suelo.

más también a través del uso de un instrumento informal (de aplicación voluntaria) en el contexto de la gobernanza metropolitana blanda (*soft governance*): la Estrategia Parque Regional (*Regionalpark*). Se trata de un instrumento que pone el énfasis en el "desarrollo desde abajo", a través de la cooperación intermunicipal y la cooperación pública-privada, especialmente por las vías de la participación de la sociedad civil y ciudadanos y de la colaboración de las empresas privadas en la formulación e implementación de esta Estrategia.

La finalidad principal de este instrumento que se centra en la cualificación y el desarrollo del paisaje en las zonas periurbanas, es la preservación de los espacios libres periurbanos y su aprovechamiento para el uso recreativo y turístico. Para ello se crea un sistema de rutas, que atraviesan y conectan entre sí los espacios libres periurbanos, y se ejecutan a lo largo de estas rutas proyectos encaminados a la cualificación del paisaje. Por ello, esta Estrategia es muy parecida al instrumento de los *greenways* aplicado en los Estados Unidos (LEHMANN 2003). La Estrategia Parque Regional es un instrumento que complementa las zonificaciones de los planes territoriales metropolitanos para la protección y el desarrollo del sistema verde metropolitano, incorporando a dicho sistema áreas del suelo rústico no integradas en dichas zonificaciones pero que también poseen valores dignos de ser preservados.

Esta Estrategia se implementa desde hace ya dos décadas en las áreas metropolitanas de Frankfurt (*Regionalpark Rhein-Main*, 1994), Stuttgart (*Landschaftspark Region Stuttgart*, 1994), Berlin-Brandenburg (ocho *Regionalparke*, 1994), la conurbación Rhein-Ruhr (*Emscher Landschaftspark*, 1989). Posteriormente, esta estrategia inició su aplicación también en otras áreas metropolitanas, entre ellas, Hamburg, Saarbrücken y Karlsruhe.

El área metropolitana de Frankfurt ha sido pionero en la aplicación de la Estrategia Parque Regional. En 1995, el primer ente metropolitano de Frankfurt, el *Umlandverband Frankfurt (UVF),* creó el *Regionalpark Rhein-Main*. Desde 2005 la planificación, gestión y promoción del Parque Regional corresponden a la Sociedad Marco del Parque Regional, una sociedad de responsabilidad limitada de utilidad pública. Tiene 15 socios: el Land de Hesse, las ciudades de Wiesbaden, Frankfurt am Main, Offenbach, Hanau, Rüsselsheim y Bad Homburg, así como siete Distritos (Main-Taunus-Kreis, Hochtaunuskreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Wetteraukreis, Main-Kinzig-Kreis, Offenbach y Groß-Gerau) y la institución responsable de la gobernaza metropolitana, el *Regionalverband FrankfurtRheinMain (RV)*. El RV participa activamente en la Estrategia Parque Regional. Aporta propuestas y asesoramiento técnico y, sobre todo, vela para que las necesidades de desarrollo del Parque se reflejen en la forma debida en las determinaciones del RFNP 2010.

La realización concreta del Parque Regional en el área metropolitana de Frankfurt se ha concebido desde el primer momento como un proceso centrado esencialmente en la formulación e implementación desde abajo, con un papel importante de los municipios, a través de la ejecución de proyectos y con una intensa cooperación pública-privada en la que destaca el compromiso con el Parque Regional por parte de las empresas ubicadas en el área metropolitana. Las empresas

son una de las diferentes fuentes de financiación del Parque Regional, destacando por la magnitud y constancia de sus aportaciones la empresa más importante del área metropolitana, el aeropuerto internacional de Frankfurt (*Fraport AG*). Las empresas con sede (o nacimiento) apoyan con sus recursos el desarrollo del Parque Regional para manifestar su compromiso y sentido de pertenencia con la región. Asimismo, son conscientes de que la calidad de vida (que engloba la calidad paisajístico-ambiental), no sólo es un importante factor blando de localización que contribuye a atraer al área metropolitana de Frankfurt la localización de empresas de sectores punta y de profesionales altamente cualificadas, sino también constituye un elemento relevante para la imagen corporativa de la propia empresa.

Por último cabe resaltar que el área metropolitana de Frankfurt es dentro de las áreas metropolitanas alemanas el caso que con más claridad ha puesto de manifiesto los factores críticos para el avance de la gobernanza metropolitana. Estos factores son: 1) la escasa voluntad de cooperación por los intereses divergentes entre diferentes niveles político-administrativos y entre los propios municipios, 2) los conflictos entre partidos políticos sobre la cuestión metropolitana (en el caso de Frankfurt hubo además posiciones distintas en el seno del mismo partido, el Partido Socialdemócrata Alemana (SPD) que durante el período del UVF tuvo el poder de gobierno en el Land, la ciudad de Frankfurt y la mayoría de los municipios en el Sur de Hesse) y 3) la dificultad mayor de instrumentar la gobernanza metropolitana en áreas metropolitanas con un sistema urbano policéntrico. A tal respecto, ha de tenerse presente que el radio de influencia Frankfurt como ciudad central del área metropolitana es mayor que el ámbito territorial en el que el RV ejerce sus competencias. Corresponde a un ámbito más amplio que se extiende sobre el territorio del Land de Hesse y también sobre zonas colindantes de Baviera y de Renania-Palatinado.[30] Dentro de este ámbito y muy próximas a Frankfurt se ubican la ciudad de Mainz, la capital del Land de Renania-Palatinado, y dentro del propio Land de Hesse la ciudad de Wiesbaden, capital de este Land, ciudades ambas que son tradicionales "rivales" de la ciudad de Frankfurt.

3.5. Área metropolitana de München: Regionaler Planungsverband München

En el área metropolitana de München, que lleva el nombre *Region München*, se aplica lo que es el modelo mayoritario en Alemania, para organizar institucionalmente la gobernanza metropolitana: una Mancomunidad monofuncional, que agrupa los municipios y otros entes locales para realizar la tarea de planificación territorial escala subregional. Es una modalidad de corporación de Derecho público de forma obligatoria, porque la constitución de este tipo de Mancomunidades está prevista en la ley de ordenación del territorio del Land correspondiente.

30 Este ámbito más amplio se reconoció jurídicamente en la La Ley sobre la Región Metropolitana Frankfurt/Rhein-Main como espacio para posibles cooperaciones más allá del territorio en el que el RV ejerce sus competencias. Es, a su vez, e idéntico al ámbito que la Coferencia Sectorial de Ordenación del Territorio delimitó con el mismo nombre para la Región Metropolitana de Relevancia Europea (EMR) de Frankfurt/Rhein-Main (ver el apartado 4).

Para la Región de Múnich, la Mancomunidad de Planificación Territorial Subregional de Múnich (*Regionaler Planungsverband München, RPV)* se creó en 1973, en cumplimiento de lo establecido por la Ley de Planificación Territorial del Land de Baviera. Elabora el plan territorial metropolitano, el *Regionalplan München (*RP). Actualmente sigue en vigor el RP aprobado ya en 1987, que no obstante es un documento dinámico y flexible, que se adapta a nuevas circunstancias y retos de forma continua (hasta 2014 hubo 14 modifcaciones del plan). En el Informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente de la Unión Europea "*Urban sprawl – the ignored challenge", p*resentado en 2006, este plan y el planeamiento urbanístico desarrollado de la ciudad de München fueron señalados en un amplio comentario titulado *"Munich – compact city", "Bavarian planning solutions"* como factores relevantes que han permitido en el área metropolitana de München un desarrollo urbano-territorial en cumplimiento con los requerimientos de la sostenibilidad.

Los órganos del RPV son: una Asamblea, un Comité de Planificación (*Planungsausschuss*), un Director, varias Comisiones y Grupos de Trabajo y una Oficina Técnica dirigida por un Director Gerente. La Asamblea es el órgano de máxima decisión. Su función principal es la aprobación del RP. Los 194 miembros de la Asamblea (186 municipios y 8 Distritos) tienen cada uno un representante. El número de votos correspondiente a cada municipio se rige en función de su población, existiendo para la ciudad de Múnich el límite máximo de 40% de los votos.

Además del RPV existe otra vía para la gobernanza metropolitana: la Mancomunidad de Planificación para el Espacio Económico Exterior de Múnich, el *Planungverband Äußerer Wirtschaftsraum München,* PV*).* Ya se había creado en 1950 y su ámbito territorial es algo más pequeño que el del RPV. No es como éste una Mancomunidad obligatoria sino una corporación de Derecho público constituida por la asociación voluntaria de municipios. Sus órganos son: una Asamblea, un Consejo Ejecutivo y un Presidente. El reparto de los votos en la Asamblea se rige por la población de los municipios, con la excepción de la capital del Land de Baviera, la ciudad de München, que tiene reservada un tercio del total de los votos. Las actividades principales del PV son la asistencia técnica para el planeamiento urbanístico, la elaboración de proyectos integrados para la movilidad urbana sostenible, dictámenes sobre el uso de energías renovables en la edificación así como la publicación de estadísticas, indicadores y escenarios sobre el desarrollo regional.

Entre el PV y el RPV se ha desarrollado una estrecha colaboración en todos los ámbitos relevantes para la planificación urbanística-territorial del espacio metropolitano de Múnich. Además, el Director Gerente de la Oficina Técnica del RPV es, a su vez el Director Gerente de la Oficina Técnica del PV. En suma, la experiencia de München destaca por la estabilidad y el buen funcionamiento, tanto de las fórmulas organizativas para la gobernanza metropolitana como del ejercicio de la planificación territorial. No obstante, no se han dado los pasos para crear una institución metropolitana más potente, similar a los casos de Hannover y Stuttgart (REISS-SCHMIDT, 2004). Hasta hoy no se pudo lograr para ello ningún consenso político sobre este tema controvertido entre el Land de Bayern, la ciudad de München y los municipios en el entorno de esta ciudad central del área metropolitana.

3.6. Área metropolitana de Berlin-Brandenburg: La cooperación entre dos Länder

El proceso de la expansión urbana de la ciudad de Berlin, la capital del Estado federal de Alemania y, a su vez, un Estado-Ciudad, supera los límites político-administrativos del Land de Berlin (WELCH GUERRA, 2003; WESLEY SCOTT, 2004).

Afecta al territorio del Land de Brandenburg en el que el Land de Berlin tiene una situación de enclave. Se diferencian dos ámbitos metropolitanos (ver el Cuadro 2): el área metropolitana, que comprende la ciudad de Berlin con su ámbito funcional de influencia inmediata ("*Berliner Umland*"), y la región metropolitana más extensa, que lleva el nombre Región Capital Metropolitana de Berlin-Brandenburg (*Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg*), cuyo ámbito territorial es la suma del territorio de ambos Länder. Esta región metropolitana coincide con el ámbito que la Conferencia Sectorial de Ordenación del Territorio delimitó con el mismo nombre para la Región Metropolitana de Relevancia Europea (EMR) de Berlin-Brandenburg (ver el apartado 4).

En 1995 los Parlamentos de Berlin y Brandenburg acordaron la fusión de los dos Länder en un único Land. Pero esta fusión, que es una reforma de la organización territorial del Estado permitida por la Constitución alemana, se rechazó por los ciudadanos en los dos obligatorios referéndum populares celebrados en 1996. No obstante, los gobiernos de ambos Länder prosiguieron en su voluntad de la coordinación y cooperación mutua. Dada la compleja situación territorial y político-administrativa del espacio metropolitano nadie pensó en la creación de un nuevo ente metropolitano como corporación de Derecho público con competencias propias. La vía emprendida para la gobernanza metropolitana se fundamentó en la cooperación directa entre los Länder de Berlin y Brandenburg sobre la base de un Tratado entre Estados (*Staatsvertrag*) firmado en 1995 por los gobiernos de ambos Länder.

Se crearon un Departamento Común para la Planificación Territorial de Berlin-Brandenburg (*Gemeinsame Landesplanung),* que empezó su actividad en 1996, y otras instituciones conjuntas en diferentes ámbitos de las políticas públicas que reflejan la intensa coordinación mutua y cooperación entre los dos Länder (por ejemplo, el Instituto de Estadística de Berlin-Brandenburg y el Ente Común de Transporte (VBB) para la gestión integrada del transporte público metropolitano. Desde 1998 el Departamento Común para la Planificación Territorial de Berlin-Brandenburg ha llegado a aprobador varios planes territoriales conjuntos, que a diferencia del instrumento informal (Estrategia de Desarrollo Territorial) empleado en el área metropolitana de Hamburg, son planes territoriales vinculantes jurídicamente.

La creación de un Departamento Conjunto de Planificación Territorial entre dos Länder es sin duda el hito sobresaliente de la experiencia de gobernanza metropolitana que aporta el caso de Berlin-Brandenburg. Es un caso excepcional en Alemania y refleja una gran voluntad y capacidad de los actores para poner en camino la cooperación y afrontar juntos los retos, en un entorno nada fácil, tanto por las grandes disparidades de desarrollo entre Brandenburg (baja densidad poblacional, carácter rural y menor riqueza) y Berlin: (región urbana cosmopólita, próspera y centro político de Alemania) como por las dificultades políticas (el fracasó de la fusión de los dos Länder).

En el área metropolitana se aplicaron el Plan Territorial Metropolitano Conjunto de los Länder de Berlin y Brandeburgo de 1998 (LEPEV) y, posteriormente, el Plan de Desarrollo Territorial Berlin-Brandenburg de 2009 (LEP B-B). Para el LEPEV, que tuvo un claro compromiso con el paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica, los resultados de los dos informes de evaluación realizados han sido positivos, Confirmaron la operatividad de las zonificaciones y de los parámetros cuantitativos orientativos poblacionales que este plan había previsto de forma modulada para tres diferentes categorías de municipios, con la finalidad de concentrar el crecimiento urbanístico en los municipios de categoría 1 (primordialmente) y de categoría 2, dotados de centralidad y ubicados a lo largo de los corredores de los diferentes sistemas de transporte ferroviario. El planeamiento urbanístico cumplió en esta cuestión, con un grado elevado, los objetivos previstos del plan territorial metropolitano para promover el modelo de ciudad compacta y la preservación de los espacios libres (Hildenbrand, 2017a: 339).

3.6.1 Área metropolitana de Hamburg: La cooperación entre cuatro Länder

El proceso de la expansión urbana de la ciudad de Hamburg, que es al igual que Berlin, un Estado-Ciudad, no solo afecta al Land de Hamburg sino también al territorio de tres länder colindantes: Niedersachsen, Schleswig-Holstein y Mecklenburg-Vorpomern (ver el Mapa 1). Se distinguen dos ámbitos metropolitanos (ver el Cuadro 2): el área metropolitana, que comprende la ciudad de Hamburgo y su ámbito funcional de influencia inmediata, y la región metropolitana más extensa, que lleva el nombre Región Metropolitana de Hamburg (*Metropolregion Hamburg*/MRH), Región Metropolitana de Hamburg), coincidiendo este territorio con el de la Regíon Metropolitana de Relevancia Europa (EMR) de Hamburg (ver el apartado 4).

También en esta región metropolitana de carácer transfronterizo la gobernanza metropolitana se instrumenta a través de la cooperación entre los Gobiernos de los cuatro Länder concernidos (FEIL, 2005; SCHWIEGER, 2009; VON LÖWIS, 2012). No obstante, dentro de esta cooperación la fórmula institucional elegida es en el caso de la MRH muy diferente a la utilizada en Berlin-Brandenburg. No se ha llegado a crear un Departamento compartido para la planificación territorial, sino las grandes cuestiones metropolitanas (planificación territorial, desarrollo económico y transporte, cambio climático y otros) se tratan a máximo nivel a través de reuniones de los Presidentes de los cuatro Länder involucrados así como en el seno de otras estructuras organizativas de la cooperación.

En la MRH la cooperación entre los Länder se inició ya en 1955 de forma bilateral (entre Hamburg y Schleswig-Holstein y entre Hamburg y Baja Sajonia) en materia de ordenación del territorio. Tras una fase de cooperación reforzada de carácter trilateral a partir de 1991 se produjo a finales de la década de los 90 la ampliación del espacio de la cooperación, incluyendo ahora también las áreas del ámbito de influencia de la aglomeración urbana de Hamburg ubicadas en el Land de Mecklenburg-Vorpommern.

La gobernanza en la MRH se fundamenta en un Tratado de Estado y en un Acuerdo Administrativo, firmados ambos en 2012 por los representantes de los cuatro Länder. Las grandes cuestiones metropolitanas (planificación territorial, desarrollo económico y transporte) se tratan a máximo nivel a través de reuniones periódicas multilaterales de los Presidentes de los cuatro Länder. Además se establecieron un conjunto de estructuras organizativas para articular la coordinación y cooperación a nivel programático (Consejo de Planificación, Asamblea compuesta por los miembros de este Consejo, parlamentarios, agentes económicos y sociales), estratégico (Comité Ejecutivo) y operativo (unidades técnicas, Comités Financieros). Los representantes de los entes locales participan en el Consejo de Planificación.

En el ámbito de la planificación territorial, en el espacio metropolitano de Hamburgo la cooperación entre los cuatro Länder no se materializó, como ocurrió en el caso de Berlin-Bandenburg, en un plan territorial conjunto vinculante jurídicamente. La via emprendida consistió en la elaboración de documentos estratégicos de carácter informal. La principal razón para ello era la enorme dificultad de elaborar un plan formal conjunto, tanto por el gran número de responsables a involucrar (cuatro Länder), como por el hecho de que los cuatro Länder operan en el ámbito de la planificación urbanística y territorial con regulaciones jurídicas y estructuras organizativas muy diferentes.

Se elaboraron dos Estrategias de Desarrollo Territorial: la Estrategia de Desarrollo Regional (*Regionales Entwicklungskonzept/REK Hamburg 2000*) y el Marco de Acción Estratégico para la Región Metropolitana de Hamburgo 2011-2013. La REK 2000, estaba en plena consonancia con el modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica y la planificación integrada del uso del suelo y el transporte, que tiene sus raíces históricas en el espacio metropolitano de Hamburg.

4. Conclusiones: valoración del caso alemán desde la perspectiva de la experiencia comparad

En un balance final de las experiencias alemanas de gobernanza metropolitana en el contexto de las experiencias respectivas existentes en otros países destacan algunos hitos que, a juicio del autor de estas líneas, deben retenerse. Incluso, pueden aportan referentes útiles para el diseño de la gobernanza en otros países, especialmente aquellos que, como es el caso de Brasil, comparten con Alemania la estructura federal de su Estado o, los que cuentan con una descentralización política muy elevada a nivel regional y muestran un funcionamiento muy similar a esta forma de Estado, como es el caso de España.

Evidentemente, no procede hacer una transferencia mimética de estructuras o procedimientos de gobernanza metropolitana que han dado buenos resultados en Alemania. El diseño de la gobernanza metropolitana ha de realizarse siempre en función de los contextos específicos (territoriales, económicos, políticos, sociales y culturales) existentes en cada lugar y que constituyen factores condicionantes de este diseño. No obstante, siempre es posible y aconsejable hacer un *benchmarking* con la

experiencia comparada internacional, para aprender de las mejores prácticas. Se trata de seleccionar de esta experiencia de forma inteligente los elementos considerados valiosos y viables y, sobre todo, realizar, con carácter previo a la aplicación de fórmulas de gobernanza inspiradas en la experiencia foránea, las adaptaciones necesarias de las mismas a los contextos que caracterizan la realidad propia.

4.1. Alemania enseña que conviene aplicar modelos diferenciados y flexibles para la gobernanza metropolitana

Sobre la base de la reflexión anterior, el primer hito a destacar en la gobernanza metropolitana en Alemania es la diversidad y flexibilidad de los modelos aplicados para las instituciones metropolitanas del *hard governance*, fórmulas diferenciadas que están atentas y ajustadas a las condiciones específicas de cada una de las áreas metropolitanas que, sin perjuicio de rasgos comunes, suelen tener características diferentes. Es un mensaje claro de rechazo a modelos únicos de instituciones metropolitanas que se prevén en la legislación de otros países (las áreas metropolitanas en España y, hasta cierto punto, también le *citta metropolitane* en Italia). En este sentido, Alemania es un lugar creativo y un banco de ideas de gran riqueza empírica en cuanto a diseños institucionales posibles para instrumentar la gobernanza metropolitana.

4.2. En las áreas metropolitanas alemanas el hard governance y el soft governance no son vías excluyentes sino se aplican de forma combinada

Una de las características más sobresalientes de la gobernanza metropolitana en Alemania es el hecho de que se opera tanto con fórmulas del *hard governance* como del *soft* governance.

En prácticamente todas las áreas metropolitanas alemanas existen diversos tipos de *soft governance.* Una de sus modalidades son las redes de cooperación entre ciudades, para las que hemos comentado como ejemplos las redes *Städteregion Ruhr 2030* y *Erweiterter Wirtschaftsraum Hannover* (*EWH*).

Además, es frecuente el apoyo de las instituciones metropolitanas del *hard governance* a las iniciativas del *soft governance* que han llegado a desarrollarse en su territorio. En determinados casos, como lo ponen de maifiesto Stuttgart, Hannover y Frankfurt, estas instituciones metropolitanas incluso participan en las estructuras organizativas y las actividades de estas iniciativas.

Asimismo, en el ámbito de la planificación territorial metropolitana se emplean estrategias de desarrollo territorial (*Entwicklungskonzepte*) que junto con otros instrumentos informales fueron incorporados al sistema de planificación territorial alemán a través a través de la reforma en 1998 de la Ley Federal de Ordenación del Territorio. Ejemplos para ello son las Estrategias de Desarrollo Territorial ejecutadas en el área metropolitana de Hamburgo y, también las Estrategias *Regionalpark* aplicadas en varias áreas metropolitanas alemanas y que se centran en la cualificación y el desarrollo del espacio libre y el paisaje.

En los planes territoriales metropolitanos, el uso de los instrumentos informales, está expresamente previsto, como opción, no obligación jurídica. Por ejemplo, los planes de Berlín-Brandeburgo y de Frankfurt recogen orientaciones básicas de carácter recomendatorio para la aplicación del instrumento informal Estrategia Parque Regional. Por regla general, la puesta en práctica de los instrumentos informales en Alemania ha puesto de manifiesto que son una vía de acción cooperativa entre actores públicos y privados que contribuye a la implementación efectiva de las actuaciones previstas en los planes territoriales metropolitanos y, por tanto, propician la consecución de los objetivos de estos planes formales.

Por último, en varias áreas metropolitanas se ha producido una coordinación y sinergia entre los planes territoriales metropolitanos (son formales por recoger determinaciones vinculantes jurídicamente) y los planes estratégicos metropolitanos, que son instrumentos informales (no tienen carácter normativo, sino son pactos y compromisos políticos). Claros ejemplos para ello son las áreas metropolitanas de Hannover, Frankfurt y Berlin-Brandenburg. En todos los tres casos, la elaboración del plan territorial metropolitano se fundamentó en un documento que recogió una visión estratégica para el desarrollo deseable del área metropolitana a largo plazo, colectivamente consensuado a través de un proceso de participación amplio. Estos documentos se elaboraron con carácter previo al plan territorial, aportando al mismo un marco de referencia estratégico. Por su parte, los planes territoriales incorporaron ideas y proyectos de los planes estratégicos y aportaron a los mismos la necesaria dimensión territorial, es decir, criterios para su localización (o localizaciones alternativas) en el territorio así como orientaciones para su desarrollo en consonancia con las condiciones del lugar elegido para su implantación concreta.

En suma, esta coordinación y sinergia entre diferentes tipos de planes pueden considerarse buenas prácticas para el desarrollo del enfoque de planificación integrada que se propugna en la Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas.

4.3. En Alemania la cuestión metropolitana recibe atención y apoyo "desde arriba"

Otro rasgo sobresaliente a señalar es el hecho de que en Alemania la cuestión metropolitana no sólo se plantea "desde abajo", desde la voluntad de los entes locales de crear y fortalecer fórmulas de cooperación intermunicipal. También ha recibido atención "desde arriba", desde los gobiernos y administraciones públicas de nivel nacional (la Federación) y regional (los Länder), que reconocieron la necesidad de la existencia de instituciones propias para áreas metropolitanas. Ambos han propiciado y, en mayor o menor grado, también apoyado la constitución de estas instituciones.

Así lo pone de manifiesto la constitución por leyes de los Parlamentos de los Länder correspondientes de las áreas metropolitanas en Stuttgart, Hannover, Franfurt y algunos otros lugares. Igualmente lo refleja el interés de los Gobiernos de los Länder de implicarse en la gobernanza metropolitana se refleja también en su papel activo para resolver los problemas y asegurar el funcionamiento de las áreas metropolitanas de Berlin-Brandenburg y de Hamburg, que afectan al territorio de varios Länder, por

el establecimiento de mecanismos de cooperación intergubernamental y de planificación territorial conjunta.

Por otra parte, ha de destacarse que el Gobierno federal, aunque no tiene competencias en materia de administración local (la regulación jurídica de los entes locales es una competencia de los Länder), no se quedado queda al margen de la cuestión metropolitana.

Prueba de ello es la iniciativa desarrollada a tal respecto en el marco de la cooperación entre la Federación y los Länder en el seno de un emblemático órgano del modelo de federalismo cooperativo alemán, la Conferencia Sectorial de Ordenación del Territorio. Esta Conferencia, que reúne los Ministros de la Federación y de los Länder, responsables de esta materia, impulso la creación de 11 macrorregiones metropolitanas de relevancia europea (las *Europäische Metropolregionen/EMR*) para posicionar los espacios metropolitanos alemanes de forma competitiva a nivel internacional y en la economía global.[31] Se trata de macrorregiones metropolitanas de gran extensión que engloban los ámbitos territoriales más reducidas de las áreas metropolitanas existentes en Alemania. Las instituciones responsables de la gobernanza de éstas son socios de la red de cooperación de las 11 ERM (*Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland, IKM*) y juegan un papel activo en las actividades y proyectos de esta red. Asimismo, la existencia de las EMR refleja que en Alemania también existe por parte de las instituciones metropolitanas una inteligencia estratégica, para identificar los puntos de interés común y, en consecuencia, cultivar una intensa cooperación intermetropolitana, sin perjuicio de que en muchos asuntos reinan entre ellas relaciones de competencia, rivalidad y defensa del interés propio.

Este apoyo de la cuestión metropolitana desde arriba existe en Europa no sólo en Alemania, sino también se muestra en Francia desde hace varias décadas y, más recientemente, también en Italia.[32] No obstante, no es la regla general, en otros sitios (por ejemplo, España), las áreas metropolitanas en cuanto a la institucionalización de estructuras propias de gobernanza metropolitana (HILDENBRAND SCHEID, 2017a, 2017b) son un tema conflictivo, eludido y abandonado.

31 Las EMR son espacios metropolitanos que dentro del territorio alemán destacan por su especial importancia y proyección nacional, europea e internacional y constituyen motores del desarrollo económico, social y cultural. Por ello, la Conferencia Sectorial consideró que la consolidación y potenciación de estos espacios juega un papel decisivo para el desarrollo y la competitividad de Alemania en su conjunto y a largo plazo. Las 11 EMR delimitadas son: 1)*Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg* (Region Capital Metropolitana de Berlin-Brandenburg), 2) Bremen-Oldenburg, 3)Frankfurt/Rhein-Main, 4) Hamburg, 5) Hannover-Braunschweig-Göttingen, 6) München, 7) Nürnberg, 8) Rhein-Neckar,9) Rhein-Ruhr, 10) Sachsendreieck y 11) Stuttgart.

32 Tras las reformas legislativas de 2010 y 2014 (la Ley n° 2014-58 de 27 de enero de 2014 de modernización de la acción pública territorial y de afirmación de ciudades metropolitanas) existen en Francia 22 áreas metropolitanas: 1) dos *métropoles* basadas en la cooperación intermunicipal con un estatuto especial (Aix-Marseille, Paris), 2) 19 métropoles igualmente ancladas en la cooperación intermunicipal (Bordeaux, Brest, Clermont-Ferrand,, Dijon Grenoble, Lille, Metz, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Orléans, Rennes, Rouen, Saint-Étienne, Strasbourg, Toulon, Toulouse y Tours) y 3) un área metropolitana constituida como un nuevo ente territorial (*Metropolitan Lyon o Grand Lyon*).

4.4. El avance en Alemania hacia instituciones de gobernanza metropolitana con legitimación política directa

Es un hecho destacable que en Alemania se está dando pasos para incrementar el número de instituciones metropolitanas de una legitimación política directa. Es cierto que tampoco en Alemania, como en los demás países del mundo, se ha hecho hasta ahora un uso intenso de la legitimación política directa de las instituciones metropolitanas. En Estados Unidos, *Metro,* la institución de gobernanza metropolitana en la parte del área metropolitana de Portland que corresponde al Estado de Oregón, y en el Reino Unido, la *Greater London Authority,* siguen siendo en ambos países las excepciones que confirman esta regla. También en Alemania las instituciones metropolitanas sin legitimación política directa suelen ser el modelo mayoritario. De todas formas, ya existen en cuatro sitios, instituciones metropolitanas con legitimación política directa: *Verband Region Stuttgart***,** *Región Hannover*, *StädteRegion Aachen* y *Regionalverband Saarbrücken.*

De este modo Alemania se posiciona bien en el correspondiente ranking relativo europeo de países con instituciones metropolitanas dotadas de legitimación política directa. Figura delante del Reino Unido, donde existe una única institución metropolitana con legitimación política directa y, a su vez, un espectro amplio de competencias, la *Greater London Authority.*[33] También se sitúa delante de Italia, donde desde 2015 operan quince ciudades metropolitanas (*città metropolitane*) reguladas por la Ley nº 56, de 7 de abril de 2014, del Parlamento italiano y que todas están dotadas de una legitimación política. De todas formas, como estas ciudades metropolitanas (Roma, Milán, Nápoles, Turín, Bari, Florencia, Bolonia, Génova, Venecia, Reggio Calabria, Trieste, Cagliari, Catania, Messina, y Palermo) son los herederos directos de las anteriores quince provincias del mismo nombre, hoy suprimidas y cuyas competencias han sido transferidas a las ciudades metropolitanas, no pueden considerarse en sentido estricto "innovaciones institucionales" como los entes metropolitanos alemanes. Además, el jefe del ejecutivo de cada ciudad metropolitana es el Alcalde de su ciudad central (la capital de la anterior provincia), lo cual no ocurre en las cuatro instituciones metropolitanas de legitimación política directa de Alemania, donde el jefe del ejecutivo es un cargo de naturaleza propia.

Por ahora, Alemania también supera en este ranking a Francia, un país en el que desde la década de los sesenta la cuestión metropolitana ha recibido una atención considerable y continua. Hoy, con la excepción de *Grand Lyon*,[34]

33 En Inglaterra existen también nueve *Combined Authorities*, por ejemplo, la *Greater Manchester Combined Authority*, que, no obstante, son entes metropolitanos (siete de ellos con un Alcalde elegido directamente) que sólo cuentan con competencias en un catálogo reducido de materias.

34 Desde enero de 2015 los Consejeros comunitarios (*conseillers communautaires*) de los entes públicos de cooperación intermunicipal (établissement public de coopération intercommunale/EPCI) existentes dentro del área metropolitana de *Grand Lyon*, que se eligen directamente por los ciudadanos, ejercen también el mandato de Consejeros metropolitanos (*conseillers métropolitains*) en el órgano metropolitano de representación y deliberación, el Consejo Metropolitano (*Conseil de la Métropole de Grand Lyon*).

la legitimación política de sus áreas metropolitanas es todavía una promesa política. Se prevé que esta legitimación política, objeto de una futura ley, será una realidad hasta el año 2020 en todas las áreas metropolitanas. Una diferencia muy acusada muestra Alemania con la situación en España. En este país, que tiene una organización territorial del Estado similar a Alemania, las 17 Comunidades Autónomas, las instituciones recién nacidas en el proceso de descentralización política del Estado, desmantelaron sucesivamente las instituciones metropolitanas preexistentes. Además, las únicas dos instituciones metropolitanas de carácter multifuncional que llegaron a crearse en el Estado de las Autonomías, las Áreas Metropolitanas (AMB) de Barcelona (renació en 2010) y Vigo (se creó en 2012, pero quedó suspendido en 2018 por una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia), carecen de una legitimación política directa (HILDENBRAND SCHEID, 2017a, 2017b, 2019).

Es importante avanzar en la legitimación política directa de las instituciones metropolitanas, porque es un factor fundamental para una buena gobernanza metropolitana, por varias razones (HILDENBRAND SCHEID, 2019): 1) refuerza la legitimidad democrática de las decisiones, 2) visibiliza la problemática metropolitana, 3) propicia el nacimiento de una identificación y un sentimiento de pertenencia de los ciudadanos con el área metropolitana, y 4) obliga a los políticos y la administración a "pensar en clave metropolitana" y presentar visiones estratégicas, proyectos movilizadores y compromisos claros comprometidos con los problemas y oportunidades de desarrollo del área metropolitana.

4.5. El clásico paradigma planificador alemán, configurado por el modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica en combinación con la planificación integrada del suelo y el transporte, tiene plena validez

El modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica y la planificación integrada del transporte y del uso del suelo configuran el paradigma imperante y el hilo conductor que caracteriza en Alemania desde hace casi cuatro décadas los objetivos y estrategias de los planes territoriales metropolitanos. Alemania ha sido uno de los países pioneros en la aplicación de este paradigma.

En cuanto al modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica, otros países europeos lo han seguido también en sus planificaciones territoriales. Ejemplos destacables como buenas prácticas son en Francia los Esquemas de Coherencia Territorial en las áreas metropolitanas de Paris y Grenoble (*Schéma Directeur Îl-de-France 2030, Schéma de cohérence territoriale de Grenoble*/SCOT 2010-2030), la Estrategia Territorial de Londres en el Reino Unido, el Plan Territorial de Coordinación/PTCP de la Ciudad Metropolitana de Bologna en Italia así como los planes territoriales en varias áreas metropolitanas de España y en España (PTM de Barcelona, PTP de Bilbao, POTAUS de Sevilla). Es de interés que también en los Estados Unidos, durante décadas el referente de la expansión urbana dispersa (*urban sprawl*), el modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica recibe

un creciente apoyo en las políticas a nivel local y supramunicipal vinculadas a los planteamientos del *smart growth* o *new urbanism*.[35]

Más recientemente, este modelo ha sido respaldado como la vía más adecuada para la consecución de un desarrollo urbano-territorial sostenible también en documentos presentados por las organizaciones internacionales, los dos ya señalados (La Agenda Urbana/Hábitat III de las Naciones Unidas, el Informe de la Agencia de Medio Ambiente de la Unión Europea) así como el Informe publicado en 2012 por la OECD sobre las políticas para la ciudad compacta (*Compact City Policies*).

En cuanto a la estrategia de la planificación integrada del transporte y del uso del suelo, ésta es junto con el modelo de la ciudad razonable compacta y policéntrica el segundo gran hilo conductor que sigue la planificación territorial en Alemania desde hace varias décadas en todas las áreas metropolitanas. Alemania tuvo a tal respecto un papel pionero, ya que las raíces históricas de dicha estrategia se remontan en este país al "Plan de Plumas" de 1919 para el Desarrollo de Hamburgo y su Entorno, precursor del internacionalmente más conocido "Plan de Dedos" de 1947 para la ciudad de Copenhague, habiendo reafirmado hace unos años el Gobierno danés el acierto y la vigencia de la estrategia de la planificación integrada del uso del suelo y el transporte seguido por este plan.

Por último, cabe destacar que esta estrategia, que internacionalmente se conoce con el concepto *Transit Oriented Development* (TOD), no sólo se encuentra presente en la planificación territorial de los países europeos, sino es utilizada de forma creciente también fuera de Europa. Así lo reflejan áreas metropolitanas en Estados Unidos (por ejemplo, Portland y San Francisco), Canadá (por ejemplo, Vancouver, Toronto) y varios países en Latinoamérica. Destaca especialmente Brasil, donde existe en la ciudad de Curitiba un caso modélico de la aplicación de esta estrategia.

35 Un ejemplo lo ofrece el caso de la planificación territorial en el área metropolitana de Portland en el Estado de Oregón (actualmente el plan *Portland Region's 2040 Growth Concept*), donde se opera, para contener el *urban sprawl*, con la concentración del crecimiento urbanístico en determinadas áreas (*urban growth boundaries*/ UGB) y la creación de ciudades satélite de 20.000 a 30.000 habitantes.

Referencias

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (2006): ***Urban sprawl – the ignored challenge, Copenhagen***.

AHREND, R., C. GAMPER Y A. SCHUMANN (2014): The OECD Metropolitan Governance Survey A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations, ***OECD Regional Development Working Papers***, abril de 2014.

ARNDT M. (2003): ***Die politische Konzeption und Struktur der Region – Balance zwischen Landeshauptstadt und Umland, en:*** NIEDERSÄCHSISCHE ZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2003: Region Hannover. Eine erste Bilanz, Hannover, p. 36-40.

BASTEN, L. (2011): Stuttgart: A Metropolitan City-region in the Making?, en: Rethinking the metropolis: reconfiguring the governance structures of the 21st century city-region, ***International Planning Studies,*** Volume 16, Issue 3, 2011, pp. 273-287

BÖRDLEIN R. (2000): ***Regionalreform Rhein-Main. Kommunikation und Kooperation oder Konfusión, en:*** Standort – Zeirschrift für Angewandte Geographie, 2, pp. 11-17.

COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL (2015): Promover la cooperación metropolitana para lograr un desarrollo urbano sostenible. La Declaración de Montreal sobre áreas metropolitanas, 7 de octubre de 2015, Conferencia Temática Áreas metropolitanas (***Hacia Hábitat III, ONU***): Montreal 6 y 7 de octubre de 2015.

DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (2002): ***Interkommunale Kooperation im Städtebau. Beiträge zur Stadtforschung***, Nr. 34, Berlin.

FARINÓS, J. (COORD.) (2018): ***Territorios y Estados: Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI***, Valencia: Tirant Humanidades.

FEIL, H.-J. (2005): Regional Governance am Beispiel der Metropolregion Hamburg, ***LIT Verlag***, Münster.

FERIA TORIBIO, J. M. (2011a): La ordenación del territorio en las áreas metropolitanas españolas, en: JURADO ALMONTE, J.M. (COORD.): ***Ordenación del Territorio y Urbanismo:*** conflictos y oportunidades, Sevilla, UNIA, pp. 127-158.

FRANK. A./MORGAN, K. (2012): Re-inventing the City: The Art of Metro-Governance

in the Stuttgart Region, Cardiff School of City and Regional Planning, ***Papers in Planning Research*** nº 186, june 2012.

FREUND, B. (2003): The Frankfurt Rhine-Main Region, en: SALET, W./THORNLEY, A./KREUKELS, A. (EDS.): Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions, Spon Press, ***London and New York***, pp. 125-144.

FÜRST, D. (2005): Metropolitan governance in Germany, en HEINELT, H./KÜBLER, D. 2005: Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place, ***London and NewYork***, Routledge, pp. 151-168.

GAWRON, T. (2004): Reduzierte Flächeninanspruchnahme durch interkommunale Kooperation?, Umweltforschungszentrum Leipzig-HalleGmbH, Department Umwelt- und Planungsrecht, ***UFZ-Bericht*** 25/2004.

GRACIA RETORTILLO, R. (2010): El nivel supramunicipal de gobierno local en Alemania, ***Revista d'Estudis Autonòmics i Federals (REAF)***, 11, pp. 83-141.

HEEG, S. (2003): Governance in the Stuttgart metropolitan region, en: SALET, W./ THORNLEY, A./KREUKELS, A. (EDS.): Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions, Spon Press, ***London and New York***, pp. 163-174.

HESSE, J. J. (2005): ***Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland. Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken, Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.***

HEINELT, H. Y D. KÜBLER (2005): Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place, ***London and NewYork***, Routledge.

HENNEKE, H.G. (2003): Eine kritische Würdigung der Regionsbildung, en: NIEDERSÄCHSISCHE ZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2003: Region Hannover. Eine erste Bilanz, ***Hannover***, pp. 41-50.

HILDENBRAND SCHEID, A. (1996): Política de ordenación del territorio en Europa, Colección KORA, ***Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla***, Sevilla.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2005): Les xarxes de ciutats. Un instrument emergent de cooperació intermunicipal a Europa, Barcelona, Diputació Barcelona. Xarxa de Municipis (Gabinet d'Estudis de la Presidencia-Centre per a la Innovació Local, ***Colección Síntesi***, 10. https://www1.diba.cat/uliep/pdf/42113.pdf.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2006). Las redes de cooperación entre ciudades: la experiencia europea, en: TARROJA, A./CAMAGNI, R. (CORD.): Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio,

Diputació Barcelona xarxa de municipis, Colección Territorio y Gobierno; ***Visiones***, nº 4, Barcelona, pp. 513-559.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2016): ***La experiencia de ordenamiento territorial en Europa en contextos de descentralización y autonomías en:*** COMISIÓN COORDINADORA DEL SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL (2016): Autonomías y Desarrollo Territorial y Urbanístico: Memorias del IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, Universidad de Cuenca (Ecuador), pp. 87-165.

https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=696206

HILDENBRAND SCHEID, A. (2017a): ***Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España, Universitat de València, Servei de Publicacions, Colecciones:*** Desarrollo Territorial,18, ISBN 978-84-9134-194-9

HILDENBRAND SCHEID, A. (2017b): El abandono de la cuestión metropolitana en España. La necesidad de dar un nuevo impulso para su replanteamiento, en: RIURB (***Revista Iberoamericana de Urbanismo***), nº 13. pp. 25-46.

https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/108615/13_02_RIURB_Hildenbrand.pdf?sequence=1&isAllowed=y

HILDENBRAND SCHEID, A. (2019): Gobernanza metropolitana: modelos posibles, experiencias europeas y sugerencias para una práctica renovada en España, en: FARINÓS, J. (DIR. Y COORD.): Hacia una nueva inteligencia territorial en la Comunitat Valenciana. ***Aportes desde la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana*** 2016-2017 (Selección de materiales). Valencia, Cátedra de Cultura Territorial Valenciana/PUV, págs. 27-74.

IERMB (Institut d´Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona) (2009): ***Revista PAPERS,*** Nº 50, 2009 monográfico sobre "Areas metropolitanas europeas".

LEHMANN, M. F. (2003): Strategischer Planngsansatz «Freiraumentwicklung in deutschen Stadtregionen» - eine empirische Untersuchung von Regionalpark-Projekten in deutschen Stadtregionen, ***Frankfurt am Main***, Peter Lang.

LEFÈVRE, C. (2010): ¿Metrópolis ingobernables? Experiencias europeas (Ungovernable Metropolis? European Experiences), en: ***Política y Sociedad***, vol. 47, 3, pp. 131-143.

LEHMANN, M. F. (2003). Strategischer Planngsansatz «Freiraumentwicklung in deutschen Stadtregionen» -eine empirische Untersuchung von Regionalpark- Projekten in deutschen Stadtregionen, ***Frankfurt am Main***, Peter Lang.

NACIONES UNIDAS (2017): ***Nueva Agenda Urbana, aprobada en la Conferencia***

de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016.

NEL·LO, O. (1995): ***Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de la integración europea, Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales***, 106, pp. 783-792.

OECD (2000): ***The reform of metropolitan governance, Policy Brief, october 2000***.; traducción al castellano "La reforma del Gobierno en áreas metropolitanas", en: Análisis Local nº. 33, noviembre-diciembre 2000, pp. 27-33.

OECD (2012): ***Compact City Policies:*** A Comparative Assessment, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing.

OECD (2015): ***Governing the City.Policy Highlights***, Paris.

PRIEBS, A. (2012a): ***Was bringt die Region der Region?***, Planung und Management für die Stadtregion, Beiträge zur regionalen Entwicklung, Nr 127, pp. 171-180.

PRIEBS, A. (2014): Regional Government and Regional Planning in the Hannover Region, en: ***Quaestiones Geographicae*** (33) 4, pp. 101-109.

Priebs, A. (2014a): ***Stadt-Umlandbeziehungen, Stellungnahme im Anhörverfahren der Enquete-Kommissionn 16/1*** Kommunale Finanzen» des Landtages Rheinland Pfalz, am 10 juni 2014.

PÜTTNER, G. (ED.) (1982): ***Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bad.2, Kommunalverfassung & 39***, Berlin (zweite Auflage).

REISS-SCHMIDT, S. (2004): From Government to Governance? Cooperative Regional Development in the Munich Region, ***40th ISoCaRP Congress*** 2004; http://www.iso-carp.net/Data/case_studies/424.pdf.

ROMERO GONZÁLEZ, J. (2009): Geopolítica y gobierno del territorio, ***Tirant lo Blanch,*** Valencia.

SALET, W., A. THORNLEY Y A. KREUKELS (EDS.) (2003): Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions, ***London and New York***, Spon Press.

SCHWIEGER, C. (2009): Die Metropolregion Hamburg – Erfolgreiche Regional Governance auf der Grundlage von Freiwilligkeit und Konsens, en: LUDWIG, J./ MANDEL, K./SCHWIEGER,C./TERIZAKIS, G. (EDS.): Metropolregionen in Deutschland. ***11 Beispiele für Regional Governance***, 2. Auflage, Baden-Baden. pp.71 ss.

TOMÀS, M. (2009): ***La gobernabilidad metropolitana en Europa y América del Norte***. Barcelona: Diputación de Barcelona.

TOMÀS, M (2015): La gobernanza metropolitana en Europa: modelos y retos, febrero 2015, ***European Metropolitan Authorities*** (EMA), www.amb.cat.

TOSCANO GIL, F. (2011): El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español, en, ***Cuadernos de Derecho Local***, 25, pp. 112-120.

VON LÖWIS, S. (2012): Governance in Stadtregionen zwischen Stabilität und Wandel: Entwicklung der räumlichen Steuerungsstrukturen in der Metropolregion Hamburg von 1989 bis 2009, ***Baden-Baden***, Nomos.

WELCH GUERRA, M. (2003): Berlín sin muro. Dimensiones, políticas, económicas y sociales de una nueva región metropolitana, en: INSTITUT D`ESTUDIS TERRITORIALS Y OTROS: El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y América Latina, ***Actas del Seminario Internacional***, celebrado en Barcelona los días 4, 5 y 6 de junio de 2002, Barcelona, 257-281.

WESLEY SCOTT, J. (2004): ***Creación de la metrópoli Berlín-Brandeburgo:*** transformación, "política espacial" y el nuevo regionalismo, en: Revista Universidad de Guadalajara nº 31, primavera 2004 (Dossier: Diálogos regionales entre América Latina y Europa Central).

The mega peripheral metropolis: towards a comprehensive explanation

La megametropolis periférica: por una explicación completa

A megametrópole periférica: por uma explicação abrangente

Antonio Jucá[1]

Abstract

JUCÁ, Antônio. The mega peripheral metropolis: towards a comprehensive explanation. ***Revista Ciência & Trópico***, v. 43, special edition, p. 135-159, 2019. DOI: https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.129-153

This paper presents a comprehensive approach for the urbanization process, firstly discussing urban growth in order to perceive how a set of forces of urbanization work together. The analysis presents economic crises and roles of states as central elements through an argumentative discourse, targeting the exam of urban growth in periphery emerging countries. This is an attempt to explain super urban agglomerations in these countries, which often absorb most of the domestic and foreign investments, creating a cycle of growth, either economic or in terms of population, apparently with no control. Yet theoretically, this thinking also discusses possible scenarios of the process over networks of cities in these countries, defining and confining the concept of urban network, as well as other concepts in a critical way.

Keywords: Megalopolis. Urbanization driving forces. Political economy of urbanization. The belt of metropoles of São Paulo City.

Resumen

JUCÁ, Antônio. The mega peripheral metropolis: towards a comprehensive explanation. ***Revista Ciência & Trópico***, v. 43, edición especial, p. 135-159, 2019. DOI: https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.129-153

Este documento presenta un enfoque integral para el proceso de urbanización, discutiendo primero el crecimiento urbano para percibir cómo un conjunto de fuerzas de urbanización trabajan juntas. El análisis presenta las crisis económicas y los roles de los estados como elementos centrales a través de un discurso argumentativo, dirigido al examen del crecimiento urbano en los países emergentes de la periferia. Este es un intento de explicar las aglomeraciones súper urbanas en estos países, que a menudo absorben la mayoría de las inversiones nacionales y extranjeras, creando un ciclo de crecimiento, ya sea económico o en términos de población, aparentemente sin control. Sin embargo, teóricamente, este pensamiento también analiza posibles escenarios del proceso a través de las redes de ciudades en estos países, definiendo y confinando el concepto de red urbana, así como otros conceptos de manera crítica.

Palabras clave: Megalópolis. Fuerzas de urbanización. Economía política de la urbanización periférica. El cinturón de las regiones metropolitanas de São Paulo Capital.

[1] Researcher at Joaquim Nabuco Foundation. E-mail: ajucaf@gmail.com Orcid: https://orcid.org/0000-0002-7185-368X.

Resumo

JUCÁ, Antônio. A megametrópole periférica: por uma explicação abrangente. ***Revista Ciência & Trópico***, v. 43, edição especial, p. 135-159, 2019. DOI: https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.129-153

Este artigo apresenta uma abordagem abrangente do processo de urbanização, primeiro discutindo o crescimento urbano e buscando nisto perceber como o conjunto das forças de urbanização se articula. A análise introduz as crises econômicas e o papel dos estados nacionais como elementos centrais, valendo-se de um discurso argumentativo e objetivando o exame do crescimento urbano em países emergentes periféricos. Isto constitui uma busca de explicar superaglomerados urbanos nestes países, que geralmente absorvem a maior parte dos investimentos, tanto domésticos, quanto externos, gerando ciclos de crescimento econômico e populacional, aparentemente, sem controle. Ainda que teoricamente, esta reflexão discute cenários possíveis deste processo, considerando redes urbanas e outros conceitos associados, embora sempre de modo crítico.

Palavras-chave: Megalópole. Forças motrizes de urbanização. Economia política da urbanização periférica. O cinturão das regiões metropolitanas de São Paulo Capital.

Data de submissão: 12/07/2019
Data de aceite: 24/07/2019

1. Introduction

This paper presents a comprehensive approach of urbanization, firstly, discussing explanations of the urban growth in order to perceive how forces of urbanization work together. Besides market forces, the analysis includes the economic crises, and roles of states as key major player, targeting the observation of metropolises in the periphery of the capitalist system in emerging countries. This is an attempt to explain super urban agglomerations in these countries, which often absorb most of the domestic and foreign investments, creating a cycle of growth, apparently with no control. Yet theoretically, this thinking also evaluates effects of this process over metropolis networks in these countries.

The complexity of the overall process of urbanization has a normative factor, associated with political decisions about where to locate investments both defined by the private and public sectors. Once such metropolitan regions acquire a certain level of capacity to attract investments, this national dominance should only grow, considering just the market forces. Nevertheless, public investments and other political action for urbanization can counteract this tendency, providing infrastructure and financing through regional policies to deconcentrate economic growth, although planning measures are often not effective in many emerging countries.

This last point examined in the section "Reviewing Urbanization" encompasses the main theoretical approaches to urbanization, finding complementarities and

common focus on political choices among them. This exam draws a general picture of urbanization, serving for the following section that presents the definition of key concepts as *urban growth* and *urban network*.

The section "Approaching Urban Growth" focuses on the analysis of market and state forces in order to draw a conception of the urban processes. This conceptualization serves to proceed with the next section, combining seminar works on political economy of urbanization applied to a peripheral metropolis.

The complete gathering of evidence that might support the design of a precise model requires a quite extensive collecting of data in a long-run basis about typical cases as São Paulo, Buenos Aires, and Mexico City metropolitan areas. Thus, The Empirical Approach section just evaluates the long-term effects of this sort of urbanization for São Paulo Metropolitan Region, with data that support assertions in a preliminary basis.

2. Reviewing urbanization

The section presents a critic review of seminar references, which by selecting, connecting, and articulating, puts forward a *composed concept*, in order to guide an argumentative discourse. The idea of composed concepts follows schemes of the theory of complexity (MORIN, 2010), and it should function as a sort of an engine to process information, involving base concepts or assumptions in a set of relationships, which forms an understanding of the *urban problematic* (LEFEBVRE, 2003). However, seen as an open system, this understanding is not close to external inputs of ideas, even antagonistic ones, but do not propose to explain everything of what is changing, i.e. urbanization. As manifold process, which produces cities, the urban, and beyond, this vision implicitly gathers the idea of *urban fabric* (LEFEBVRE, 2003). Explicitly, this *urban fabric* encompasses all the agribusinesses and family agriculture that cover the world (BRENNER, 2019; BRENNER; SCHIMID, 2019; BRENNER; ELDEN, 2009).

The idea of open system is the approached here, not as holism, since computes information and operation, it is a lose system whose possible mathematical modelling is of secondary importance. What is essential is the meaning for crucial decisions, as statistics depends on interpretation. In this way, more than focusing on urban organization as a profit machine, it proposes to bread it down as a product of independent dominant agents seeking for profitability and the means of surpluses distribution in face of the state decisions. It is not new but often neglected the exam of approaches of urban economics, to elucidate the ways investments decisions are taken with their long-term consequences for the whole environment of the *urban fabric*. On the other hand, there are urban economist wondering why there is complains about foreign investments of central capital countries in the "*periphery*". Today, the term *central capitalist countries* may not just apply to *developed capitalist countries*, nonetheless in general they are.

Contested in human geography (GREGORY et al., 1994), this idea of central and peripheral countries neglects that peripheries exist within developed countries

as backward states, provinces, or as cities' slums. Nonetheless, the increasing gap of urban inequality is evident, and universal, as Portes testified in his researches decades ago, cited in Planet of Slums (DAVIS, 2004). This happens at calamitous levels in Africa, Asian, and Latin America in poor, middle-income countries, and in emerging countries.

Davis (2004) calls attention for the long-term effects of the IMF-mandated Structural Adjustment Programme (SAP), over poverty as responsible for the boom of over-increase of suburban areas of peripheral cities, also much over predictions made in the 1970s, due to land grabbing and migration to cities, resulting in a global empire of slums, and nature depletion.

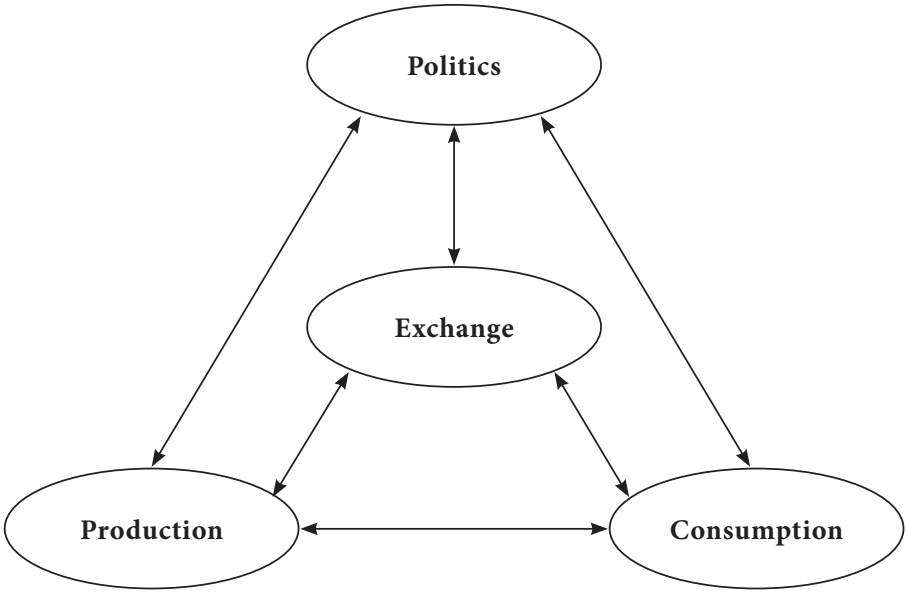
This process also affects China, recent studies (CHEN, 2016; ZHAO, 2013) reveals processes of slums generation associated with an intricate process of land grabbing of old rural communes in the outskirts of mega-cities. The remedies of superficial governance may alleviate but effective governance implies profound structural institutional changes, and in the whole society, concerning values, change of values. How to supplant epistemological divides, bodies of knowledge, or institutions ideologies? The Toronto meeting discussed possibilities of this in a similar perspective of open conceptualization previously outlined in this section (BRENNER, 2019).

The political dimension of the *urban fabric* with decisions of long-term effect exerts a crucial role over the urban system, which viewed by Castells (1980) involves production, consumption, exchange, administration, symbolic or cultural values exercised by a series of combined actors, namely state authorities, local national and global organizations. Thus, the administration dimension where states act, or are enable to act, or even avoid to act, or are impeached to act in the urban system has outmost consequences over the long-term outcome of the territory of the *urban fabric*.

As frequent in the academic debate, there are recent disputes about this argument pointing that endeavours towards regional planning has to came first of the institutionalization of governance from bellow. Otherwise, these efforts would not contemplate the increasing concentration and those most needed (DAVIS, 2004). However, the so-called good governance comes with a sophisticated institutionalization at all levels, vertically and horizontally, involving a series of social processes as leadership, surpassing epistemological and intuitional divisions, superseding state and private divisions, and the development of plans and project with joint responsibilities and roles for all, at all levels. Again, the fostering role of the states is crucial.

There are much more to discuss but it is possible to put forward a composed concept, involving the political decisions divided in private and government sectors defined within Politics or a political systems, which straight connected to a changing production systems, presently marching towards to the economy of innovation, information technology, and sustainability. These dimensions of processes find their physical urban locations, work together with exchange and consumption, all connected by flows of goods, services, and information.

Diagram 1: The Urban Engine main components



Source: performed by the author.

In the context meat to be analyse, governments legislate, regulate, and acts just circumstantiating private actions, since sharing the same capitalist ideology and ideals. Most of this paper tries to decipher the determinant factors behind these urban investment decisions, drawing a qualitative model for the analysis of the meaning of their combined dynamics.

As private decisions led to periodical cyclical crises, they affect investments in the *urban fabric*. How take this in account, regarding the role of states?

3. Approaching urban growth

Following the line of thinking, it is necessary to define metropolitan networks as an open system of exchanges between cities and towns, mostly converging to some of those, which contain bigger markets, higher provision of urban infrastructure, services, and better means to connect other cities and towns. They generally present a main central city, but not necessarily with higher population. The quality and amount of these relationships varies and may constitute trade of goods, services, or information. A superimposing of these relationships mapped and observed over time could be revealing. These open systems is not well reducible to mathematical systemizing, these relationships do not have linear behaviours, and produces environments that become part of the natural environment, so

its effects are nor externalities, since urban system as any living being, at the same time, contains nature, containing nature (MATURANA; VARELA, 1995).

Contrary to some views, it is possible to affirm that the centre of nature depletion is the cities, especially metropolises, and the extent of this depletion is not constrained to the urban areas. This is so because emissions and water pollution spread globally, and humans are scientifically pointed for climate changes since a considerable time (KANDEL, 2002). Moreover, the maintenance of urban economies also is very depleting of soil, deforestation, biodiversity, and waters supporting predatory agriculture and livestock. At the same time, the cities provide knowledge, machinery, fertilizers, and poisons to farming, and they enhance the main consuming markets of farming products. Moreover, researches point cattle livestock industry as depleting as the fossil fuels, because associated with deforestation use of poisons in agriculture, and methane emissions. All this is a consequence of the *urban fabric* beyond urban areas.

For this study, the first guiding question is how to establish an explanatory common approach to analyse the development of urban realities that result from processes of urbanization in so diverse contexts, involving political, social, cultural, and historical aspects? For this intent, the main target was to identify, first, the main driving forces of urbanization, starting from establishing a joint understanding of their dynamics with models of increasing outputs with the assumption of imperfect competition (KRUGMAN et al., 2002). Furthermore, the analysis reinterprets the findings, regarding other models as endogenous growth, input/output chains, and the *institutional lines of analysis* that emphasize the roles of states and civil societies (CAMPOLINA; DINIZ, 2014; 2007; DINIZ, 2009; 2003).

3.1. The analysis of forces of agglomeration

Networks of cities is a general context for urban growth, in which opposing forces act, both for geographical concentration and for dispersion of industrial and services activities. After a certain point of urban growth, diseconomies became dominant, forcing the dispersion of activities. Export activities are the core engine of urban economic growth, changing with innovation, and information technology. The financial system, and agribusinesses in peripheral countries as Brazil are important but the industry close connects with these sectors.

Urban economics point that higher the *connectivity among firms*, higher the tendency for agglomeration of businesses in urban environments. This factor constitutes an "external" factor (concerning companies alone), which is specific for different urban centres, according to the spatial distribution of the production chains that are more or less extensive and diversified according to each urban network. These economies of agglomeration generate base multipliers for the aggregated production of cities, although with their associated "externalities".

The *transport costs* (obviously associated with infrastructure) and *competition* among firms also uphold the formation of a hierarchical system of cities. Yet, this last

factor combined with the production costs, in one hand involving families and governments expenses with goods and services in cities. On the other hand, this generates a model that explains the profile of the urban network development, and hierarchical relations between cities. In this way, economies of agglomeration may arise from interactions of *economies of scale*, *transport costs*, *local wages* spending, and, fundamentally, gains acquired from *export activities* from spends in other cities that explains the increasing spatial concentration of wealth.

The reduction in transport costs associated with the size of the urban market, connections of firms and competition can make the industrial agglomeration occurs, grow, self- sustain, stagnate or extinguish (KRUGMAN et al., 2002).

Combining the factors presented in the big picture, firstly suppose a city in a core industrial country subjected to higher wages, higher input cost, and competition. Secondly, the coincidence of the reduction of international shipping costs, with urban market increases in emerging countries, which make viable the migration of activities to the periphery of the system, which offers lower wages, close distance to raw materials, and government incentives. Third, in these emerging domestic markets industries can later migrate to other regions of these peripheral countries, making further use of obsolete equipment and last investments on industrial renewal in central regions possible to offset higher competition and a new cycle of expanded flow of surplus to their urban centres.

These cyclical conditions also happen in these countries. However, this is specific according to the roles these cities perform in their urban networks, and thus the relevance of them in the transfer of surplus their activities generate. Firstly, the migration of industry to peripheral centres is more attractive to activities in the first links of production chains, because they do not require intermediate products. Besides, there should be lower costs of labour, the use the basic inputs available, and transport even when at first precarious it is viable. Today, assembly lines, the low cost of shipping, and low wages made possible the migration of industries at the end of production chains.

Anyhow, the transfers of activities from the centre to the periphery of the system in order to profit still happen in areas as fossil fuels, minerals, and agriculture. These transfers define limitations to urban peripheral economies for the production of surpluses with the export of products with less value-added, as well as functional limitations for cities, as commercial outlets, for example, constrained with industries and services associated with primary activities, and mining. With assembly lines, investors regain from incentives to exports and low wages, although this tend to concentrate surplus among few agents and nonetheless increasing tax-income frequently goes to inefficient governments with poor mechanisms of income distribution. These often may bring positive economic results for peripheral countries, although also generating negative consequences for both societies and the environment.

In the national contexts, the transport costs are associated with wage costs and the proximity to bigger markets. Hence, when transport costs increases with

metropolitan congestion, and infrastructures tend to obsolescence, it becomes advantageous to exploit low wages in markets of smaller cities. This happens even forced by increasing competition, which manifests itself in varieties of substitute products, and with high- interest rates during the expansion phase of capitalist economies business cycle (SHERMAN, 1991).

The overall analysis concerning urban activities indicates that the relationship of centripetal forces (which promote urban growth) and centrifugal forces (which induce to migration industry and service activities) vary with the increase of agglomeration. However, they work differently for different types of activities. In addition, some of these forces (as transport costs going from centrifugal to centripetal) are contingent, regarding time, i.e. changing with the growth of cities from the spatial point of view, their comparative advantages, and their infrastructural conditions, which provision tends to retreat during recession and depression periods.

The period of recession of the business cycle restrains markets on a temporary basis. This delays investments, including those from the public sector subjected by fiscal problems from unemployment and low production, while the demand for services continues to grow.

With the stages of recovery and expansion of production, the migration of activities is more likely to occur, both in national economies and at the international level. This affects peripheral metropolises, especially their surrounding regions and nearby towns. The classic areas of state counter-cyclical actions are cuts on public expenses, and reduction of interest rates but they also induce investments in the construction sector, thus in infrastructures regarding urban areas, energy, and transport. Thus, cities should pulse with the business crises, in terms of job opportunities, and lower with infrastructure provision. Besides, the bigger the city, the greater will be its resilience to crises during recession and stagnation, regarding investments postponements. Moreover, stagnation can be permanent for same of them as Krugman (2002) observes.

Because of this greater resilience to crises even with the infrastructures legged behind during recession and depression, peripheral metropolises still relatively more attractive for the workforce in peripheral countries. The net result of these crises in many emerging economies is urban overpopulation with a dramatic increase in the lack of minimum standards for housing, sanitation, education, and health. The population pulsing behaviour follow investments, also considering return migration flows (DAVIS, 2004; CAMPOLINA; DINIZ, 2007). Yet, it is a common "understanding" that the society should pay for problems of lack of access to social services and infrastructures since those are duties of states. However, as pointed before, the business crises also create fiscal crises for the states, generating deficiencies in the provision of services and infrastructure.

In addition, the type of worker required in every cycle is gradually more specialised, and today, more focused on maintenance, provision of services, including for industries, which generates a parallel informal economy, often of low quality but quite vigorous.

Facing chronic distributive problems in many peripheral economies, the social crisis (defined here as the lack of working conditions and life socially acceptable), seems to be a *permanent crisis*, pulsing quantitatively depending on the phase of the business cycle, but maintaining the lack for many basic needs in cities and towns.

A common urban feature in emerging countries is the existence of a great number of informal activities. This creates a significant number of unemployed workers, although usually occupied, generating an informal circuit of the economy, in general with no labour rights (SANTOS, 1979). Most of these workers reside in urban areas around the main peripheral metropolitan city, occupying the largest area of those metropolises. This periphery of the periphery constitutes urban settlements of relative low density, making higher the cost of urban services and infrastructure provision, just where the average income is lower. The social and environmental outcome of this dilemma is disastrous, concerning inadequate or neglected official management. This is a present and future pertinent issue, about what major economic agents and scholars often avoid.

3.2. The engine of urbanization

This section pursues to establish a scheme for case studies. Firstly, it follows a discrimination of the trends of factors associated with attraction or migration of activities in urban centres. Secondly, we define the combined effect of these factors.

For the purposes of this work, it is not important an algebraic model, although it seem plausible with contention forces of urban agglomeration/deconcentrating. Thus, empirical works may assign values to these forces and their parameters, observing the long-term evolution of main urban agglomerations that happened to become the major national metropolitan region.

Is there a connection between foreign trade and national geographies? Yes, the trade policies affect urban economies. The emerging countries use the *substitutive industrialization* to protect their nascent industry. Empirical evidence from Ades and Glaeser (KRUGMAN, 2002) show that the population of the largest city in a sample of 85 countries had a negative relationship with the fraction of Growth Domestic Products (GDP) spending on imports when are fewer trade restrictions and positively with greater trade barriers, i.e. such larger cities grew with customs costs and imports under control. However, the trade barriers may promote super urban agglomeration when associated with the concentration of infrastructures, markets, low competition, and business connections, labour that is more skilled and information.

In contrary, Krugman (2002) argues that the removal or loosening of customs or trade barriers can contribute to a spatial deconcentrating of the industry at the international level, as well as to the specialization of cities in production, resulting in the more gains than once earned with these barriers. Hence, the search for urban competitive advantages can generate a regional and urban specialization in the neo-liberal model. Costs of transport, wages, and trade create these advantages. Tax incentives, the proximity to

emerging markets, and cheaper raw materials also convey for this, which may also explain this spatial deconcentration and urban decline. Among the negative effects of this process are technological dependence and disconnection of enterprises (upstream or downstream of productive traditional regional chains). There are workarounds. In the 1980s, the Chinese "islands" of development with high state control was one way for this, but how did these large investments affected the nearby regions?

Returning to the central line of thinking, the systematization of trends of growth or decline of economies of agglomeration operated by the referred forces could consider the rationale that follows:

- The market potential with a certain base multiplier, and expenditures from households, companies, and government in the cities, coming from export activities, should present positive correlation with urban growth.
- The costs of transport for labour, production inputs, and products should have a negative correlation with urban growth.
- The business connections expressed by the size of production chains in sectors of activities – a positive correlation.
- Number and types of junctions (transport stations) and transport infrastructure that works (as business connections) towards economies of agglomeration and urban growth.
- Firms compete for bigger share in urban markets, tending to cause increase in the diversification of products and economies of scale, thus investment and urban growth but also migration of activities[2].
- Economies of scale should influence urban growth in the same way as competition.
- Access to information and innovations are associated with economies of scale, what is congruent with high wages, lower prices of industrial goods, and urban growth, or migration of activities.
- The negative "externalities" (pollution, congestion, obsolescence, lacks, or deficiencies in services and infrastructures) should present negative correlation with urban growth.
- In addition, the increase of trade between cities of products and services – a combined factor towards growth of domestic networks.

From the above, groups of forces of spatial agglomeration/deconcentrating of activities appears in ***Table 1***, according to three categories: centripetal, centrifugal, and transient forces (those that may change to an opposite effect).

2 The competition produces higher wages and substitutive products, which growths in scale should offset. Therefore, at the start of a recovery and expansion phase, competition should present a positive correlation with urban growth, and after a threshold, increases in the competition should cause a centrifugal force, though presenting a negative correlation with urban growth.

Table 1: Factors Operating in Forces of Agglomeration

Urban	As forces increase
Centripetal Forces	Market Size
	Junctions, Transport Costs, Other Infrastructure
	Enterprises' Connections
	Economies of Scale
	Information and Innovation
	Trade among Cities
Changing Forces	Competition
	Economies of Scale
Centrifugal Forces	Externalities (including environment effects)
	Trade Tariffs
	Wages Costs
	Input Costs
	Interest Rates
	Land and Rent Costs

Source: systematization of the author.

This systematization provides a platform for a compared critic to the political economy of urbanisation, which should consider, side by side, the evolution of the role of national states. Moreover, this model can gradually include or replace variables to represent these forces, suggesting a basis for more sophisticated analysis.

As a general summary of the process, it may be possible to say that the passage from a national agglomeration to become a player in the international context, when exchanges of industrial goods and services take relevance, points out two ways for the analysis. The first should characterize growth of international trade in products for exports. These exchanges when mostly restrained to large national agglomerations, those forces seem to produce super urban concentrations, *cities regions*. This conveys for this the role of peripheral states that are generally unsuited for regional planning, failing to deconcentrate growth in the urban network at national level, since private investments mostly tend to go in the opposite way, which goes where there are infrastructures, services, suppliers and buyers, bigger markets, and cheaper labour. The second path is when trade between urban centres in national networks balances the evolution of export of goods and services to foreign markets. This means that public policies for the construction of cargo transport infrastructure should have special relevance for significant reductions in transport costs, as well as for incentives to industries to be able to maximize external economies, at downstream positions in production chains. The trend toward regional specialisation in

these exchanges should promote a more equitable national growth, potentially higher, whereas stirring the development of regional advantages.

This conceptual framework serves not just to think about the present problems of the negative externalities of super urban concentrations but also to discuss causes and the capacity building for the necessary *solving processes*.

3.3. Urban system

To deal with networks of cities is relevant to consider intercity flows of people, goods, services, and information that sustain these networks. Thus, as we are focusing on the forces of urban agglomeration, it is important to consider the combined consequences of transport and rent costs, the quality of services, infrastructure networks, labour motivations to migrate or commute for jobs and higher levels of wages, and characteristics and environmental "externalities". These forces together contribute to the migration of economic activities and people.

In a metropolis, the cities near its borders are the prime locations of industrial migration, but in economic terms, these borders are imprecise and dynamic.

In the observation of the North American, Krugman et al. (2002) shows that in the development of urban centres over time, there are those that grow, others that reduce in population, while others stagnate or disappear, nevertheless, the cities and towns networks tend to expand. The stagnated towns might appear between re-emerging cities or updated ones; the abandoned appear off route and close to the stagnated ones. This indicates that urban interactions are fundamental to support cities and towns development, defined by their roles in their urban networks. The migration of economic activities also happens from the smaller to the larger urban centre. Therefore, as pointed before, the inner evolution of the metropolises shows that when there are losses on accessibility, activities should migrate or fail.

For above theoretical formulation and discussion, data of these forces of agglomeration were not possible to present and it was not in the scope of this work. Nonetheless, we will use this view for a critical qualitative analysis in the discussion of the outcome of the peripheral metropolis, which is in accordance with many recent works.

4. The political economy critic of peripheral urbanization

The concerns made so far, especially for including the role of the state in both inner urban and interurban dynamics, allow a critic of the analyses of the spatial economy that do not include in their models the role of states and the environment. The strategic political aspects of the national states with their geopolitics of development are important as its roles. This drives away such economic models of urbanisation from the real world, challenging the antagonistic economic forces of agglomeration to explain completely the process on focus. In addition, these abstract models take the industry as the core engine of agglomeration economies. Hence, such an abstraction makes marginal the political economy of urbanization and its associated public policies, and does

not place state interests among the "great economic agents." This deliberate omission aims to identify and to capture how the market forces "acting alone" would determine the processes of creation, growth, sustenance, and extinction of cities. Despite this bias, it is observed that it has become innocuous, to oppose the role of states. This, given the importance and size that states are acquiring in a long-run and the roles they have been playing in the provision of public services, infrastructures, reproduction of the labour force, besides constituting the "*invisible hands*" for the market in periodic of crisis. It is also worth mentioning that the Krugman's analysis (Krugman et al., 2002) addresses the interests of industrial workers, albeit as passive. This refers to labour mobility (from countryside to cities, between urban centres or inner urban commuting), as result of the quest for higher real wages in activities located in larger urban centres, although not observing the motivations of migration for other income opportunities. This, specially, for informal activities that gives rise to migration of millions. Despite these limitations, it was important to understand the logic of spatial economy, because it brings a literature review of the new- classic economic geography, with a trial of a unified approach.

Regarding the above line of thinking, the bigger is the city the better the interest of the financial sector. The financial sector today has a greater power over accumulation worldwide, although the limits of financial and real estate speculation continue linked to income, and to the tangible production of goods and services, given the recent American crisis. Therefore, the critique coming from the system itself with rents remains pertinent (SHERMAN, 1991). Thus, the explanations of the driving forces of agglomeration that create, develop and overflow, or shrink cities, supposedly spontaneous, work as a network phenomenon, given by the relatively independence of economic players, aiming to maximize their benefits with higher profitability.

According to Singer (2002), the most important centripetal forces of agglomeration economies are the size of the market and the existence of infrastructures. Discussing the size of markets, they exert an attraction for traders and producers, and this generates the circular logic of the agglomeration economies. That is, where the customers go or pass, the trade will prefer to be located, and the producers should approach. Conversely, where the stores concentrate and diversify customers will converge. Thus, the size of the market has a powerful effect on the aggregate urban product, which surpluses reveal to have a *more than proportional increase*, including the capture of external surpluses from exports, spend in a city. To some extent, the concentration of activities in a city happens by the lack of infrastructures in other cities and by successive accumulation of surpluses over time (expressed by the base multiplier). This is a way not just to capture foreign surplus but also to speed up the growth of the urban income with city exports. In other words, those so-called base activities capture external savings when spent in the city, resulting in an exponential increase in the local income and in the aggregated urban product over time. Once surpass a certain threshold, the urban agglomeration of economic activities can become an "uncontrollable force" capable to create an "autonomous" urban economy, more probable to happen in national economies where a city concentrate most of the available necessary infrastructures.

In addition, while the share of exports in the urban economy grows, the base multiplier grows even more, since it is a function of income in an earlier time. Thus,

this multiplier accelerates and, from a certain threshold (α_s), it generates the self-support level for an urban agglomeration. Conversely, the continued loss of export activity in a city, or urban area, or region, may find a desegregation threshold at a certain value (α_d). This difference indicates more or less resilience to the economic self-sustenance of urban centres. In the intra-urban scale, larger cities reveal that some of their areas experience this rupture, with emptying and decay, while others begin to grow. In the interurban dimension, the higher breakdown threshold may be due to competition among urban centres. Market estimation techniques use the base multiplier to calculate the market potential as a criterion to define location and size of new activities.

According to Krugman et al. (2002), the approaches that use market potential are more consistent with an analysis of the economy as a whole and as an explanation of the emergence of urban centres without having to assume the existence of cities and regions, based on the central area theory of Christaller and Lösch, founders of this German tradition. This potential is inversely proportional to the distance to the central market and directly to income or purchasing power.

In the absence of a rigorous theory and regarding the need to give practical answers to the regional science, approaches to regional economics and planning have become a toolbox of practical analysis, a set of methods, used by planners, and consultants, designed to guide private investment decisions. In the face of the need to support such decisions is better to tackle the right issues than to neglect them.

Although incomplete, this approach above offers a more elaborated conceptualization for the central area theory, encompassing the base multiplier to the market potential analysis. In practice, it expands the range of observation, if there is nothing more than market forces. Agglomeration economies also have negative results such as super urban concentrations, economic dependence, and periphery-centre migration of people with all the associated human miseries. Besides, it is possible to induce limits of this process, observing the migration of people and companies that can generate export activities to secondary centres. A virtuous cycle of growth happens in these places, but with costs not accounted. Thus, the reasons and limits of this process, not based on the public interest, may end up generating environmental depleting, as well as an unprecedented development of parallel, informal, black, irregular, or illegal markets, structurally generated and established, as presented in long-term evidences in Planet of Slums (DAVIS, 2004).

As for infrastructure, the analysis in the regional economy focuses on transport. This is because transport costs directly influence private decisions on business migration. The intra-urban mobility of workers is an important criterion for the location of activities, as well as the transport of goods and service provision inside and between urban centres.

The regional economy characterizes by ports, airports, and cargo centres, and shopping centres as junctions are locations that minimize transport costs, attractive places that stir business connections. Many cities were born on junctions, which also explain the development of urban networks.

By attracting more commercial and industrial activities, the process of circular causation of agglomeration economies creates more connections between companies and

this becomes a criterion of location. The greater existence of suppliers and customers of intermediate and final products is what substantiates the strength of this centripetal force. In this sense, reinforcing urban agglomeration, those companies that constitute stronger external economies establish more connections, generate or extending production chains.

The existence of specialized services is possible in a context of a certain critical number of companies, associated with greater diffusion of information, and generation of innovations. These urban attributes also constitute centripetal forces, derived from the size of the market. On the other hand, urban agglomeration also boosts competition, a centrifugal force, while the increasing return from economies of scale that the urban environment promotes counteract.

In addition, under competition the price of urban land and rent of real estate is a criterion for people and firms to settle down. Theoretically, the distribution of the value of urban land (and rents) occurs in a centre-periphery gradient basis (as in the central area theory), represented as a negative function of the square of the distance to the urban centres, hence a centrifugal force. However, for multi centred cities, the price of land depends on its use and on the access to urban infrastructures, markets, work, and leisure places, indicating that availability and transport costs have a decisive role in generating this value. On the other hand, land uses (whether commercial, residential, industrial, or even agricultural near cities or today within cities) have different qualities, generating land price fluctuations in the centre-periphery gradient. Such prices are like topographical representation around centres and sub centres over the territory of cities or regions. In practice, this diversity produces localizing options for firms and residence choices for workers.

The creation of shopping malls, business centres, and garden or satellite cities, and even gated communities may constitute mega-building operations in the escape from negative "externalities" of traditional urban centres. These initiatives can result in, and can be a result of decaying traditional central urban areas, generating other centres in the intra- urban sphere.

4.1. Towards the analysis of the peripheral metropolis

We begin this section by commenting on what Santos (SANTOS, 1979; 2008) points, as one of the key characteristics of the Brazilian urbanization, which the super concentration of economic activities (and people) in the *city region* of São Paulo, with the expansion of the Metropolitan Area of São Paulo City, Brazil (GSP, 2015; CAMPOLINA; DINIZ, 2007; CANO, 1975).

The São Paulo city is the economic capital of Brazil, whose market encompasses the whole country, although with high transport costs, and low competition, regarding the country as a whole. Therefore, in face of other regions industrial options, this centrality is reinforced, which results in high levels of environmental depletion, congestion, and other negative "externalities" in this *city region*.

Nevertheless, this high concentration reveals a hysteresis – the resistance of activity to migrate for several reasons. In a sense, the building of this super urban

concentration is due to the relative backwardness of the other regional and national centres and to cheap labour migration coming from all corners of Brazil, and recently from neighbour countries. Supported by conservative development strategies (CAMPOLINA; DINIZ, 2007 ; CANO, 1975), especially stirred in the 1970s, this measure of the political economy has stimulated the concentration of public, private, and foreign investments, mainly oriented to the city of São Paulo, its metropolitan region, latter to the State of São Paulo, and other south-eastern and southern states.

Cano (1975) exams the industrial development of the State of São Paulo, comparing with other Brazilian states, since the late nineteen century to the mid-twenty century. He reveals that the economic dominance, and concentration of industries in the former, specially came with the fixing of the exchange rates that enormously favoured it, in detriment of many others states, since the early twenty century. In a previous context from an archipelago of colonial enclaves, later national regions significantly isolated just connected by sea, this dominance heritance engender a concentration that in 1945 about 45% of the industrial outputs production was from there. Of course, there are other reasons for such concentration, as cultural, vast land ownership elsewhere but the key decisions were of macroeconomic nature. Later, in the analysis, Cano (1975), points that the way out of super concentration (that is expanding from but still concentrating in national terms) can only be overcame with regional policies.

Pulled by regional policies, the transfer of companies to the Northeast and Northern regions was largely associated with obsolete industrial equipment with tax--free incentives. They were not able to generate sufficient surplus, since not adequate to local conditions and vocations. There are other reasons for the failure of these earlier regional policies as lack of national project to supersede the opposition of regional elites towards a genuine federative pact, the backwardness of traditional elites (specially opposing land reforms), and corruption in all regional agencies. This project should not just act to integrate regions to the foreign market but integrate country regions, which lack of a national railway system, demonstrates the backwardness of political fragmentation.

It is also worth noting that the importance of these decisions in the domestic market, with the growth of the Metropolitan Region of São Paulo in the military regime (1964 - 1986), since it did not dismantle the mechanisms of substitutive industrialization, especially, customs barriers. The regime just opened the domestic market to foreign industrial companies that wanted to operate in Brazil, when the São Paulo Metropolitan Region offered comparative advantages. This created the conditions under which, supposedly, nothing could resist the agglomeration forces of an economy that became (almost) monocentric.

The formation of this super concentration also indicates a lack of investment in urban and transport infrastructures in Brazilian cities, especially medium and small ones. In part, this may explain the profile of cities sizes in the Brazilian urban network, which involves a large number of small cities and a small number of medium-sized cities for a relatively large number of larger cities.

Similar processes of super concentration seem also to have occurred in Mexico City and Buenos Aires. In Brazil, the colonial strategy produced an intended regional fragmentation extended after independence with the development of regional economies. The development of regional cultures with cities distributed along the coast prolonged even further the fragmentation in a country that only recently occupied the interior with deficient rail transport in a continental size country. In the other hand, this has generated the possibility of the development of relatively autonomous regions, "perhaps" constituting a Brazilian advantage. However, the failure of a genuinely national policy to coordinate inter-regional development has largely undermined local emergencies. Today, the result of this short sight regionalism is a general backwardness in social, economic, and environmental terms.

4.2. Selecting indicator for empirical studies

Facing the number of forces of urban agglomeration, there is two way to get across this difficulty. The first is to define and select the apparently most significant of these forces in order to test the explanation of the super concentration of peripheral metropolises in different emerging countries. This should gather data over a long period of time, when these metropolises experienced processes of super concentration of activities. The indicators of the selected forces should be available, accessible, compatible (as with statistical standardized variables), available in or built from reliable sources.

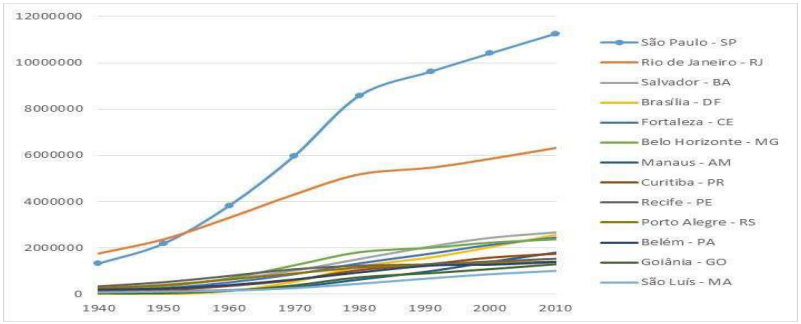
Another way to approach the evolution is to analyse the effects of these factors in urbanization, which net results are population growth, job opportunities over time, value- added on the industry, production data as well as externalities indicators. The growth capital formation in the construction sector is a pro-cyclical indicator, which signals recession and recovery periods of business cycles (SHERMAN, 1991).

5. The empirical approach

As a preliminary experience, following the part of the second line of development above described, although without construction sector information. The data gathered from São Paulo Metropolitan Region reveal that its core city (São Paulo City) is changing to concentrate more service activities while transferring industrial activities to peripheral towns and beyond (SEADE, 2017; GASPAR et al., 2015; PASTERNAK, 2015, CAMPOLINA; DINIZ, 2007). This is a general trend as previewed in Krugman's model (Krugman et al., 2002). The population growth also involves industrial job migration, from this core city through its network.

From the 1950 to 1980 São Paulo City observed a fast pace of population growth, which coincides with a period of fast industrialization. Until 2010, it follows a phase of consistent but rather lower growth. However, in the long-term population compare of growth among the core metropolitan cities in Brazil, the gap between São Paulo City and other of these cities is significant (see ***Chart 1***). This is consistent with the theoretical frameworks presented.

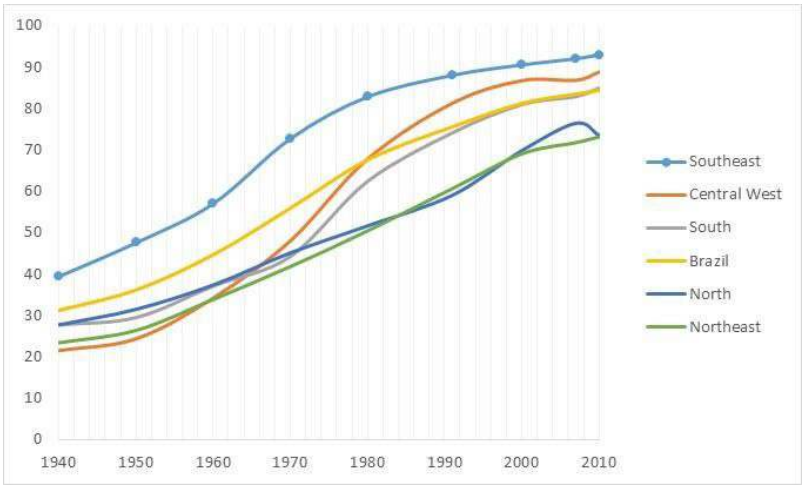
Chart 1: Population Growth in Core Metropolitan Cities of Brazil, 1940 - 2010



Source: IBGE, 2010.

Defining urbanization as rural over urban population, and examining the relative growth of urbanization in the Brazilian regions, again from 1940 to 2010, there is clear higher growth in the Southeast, which involves São Paulo and neighbour states, presenting a steady evolution, nonetheless at lower pace (see ***Chart 2***). It follows the Central West region that presents the faster pace of urbanization, which became the extended cellar of São Paulo, recently accelerated growth with agro-industrial-businesses. Nevertheless, this growth of Central West cities and towns started from a very low level, i.e. scarcely populated urban centres.

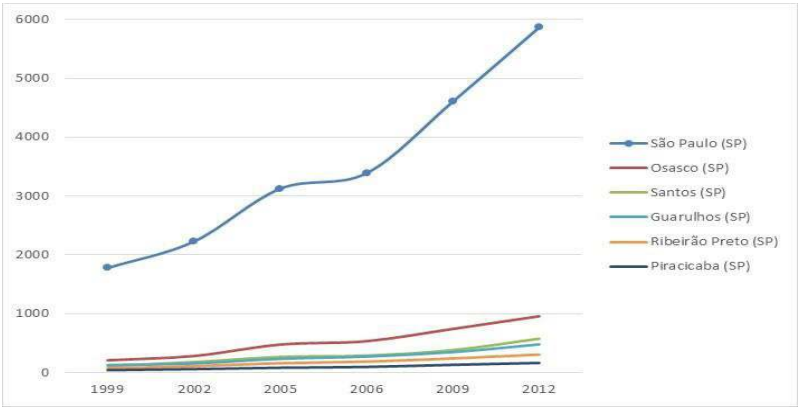
Chart 2: Urbanization in Brazil and Grant Regions (%), 1940 - 2010



Source: IBGE, 2010.

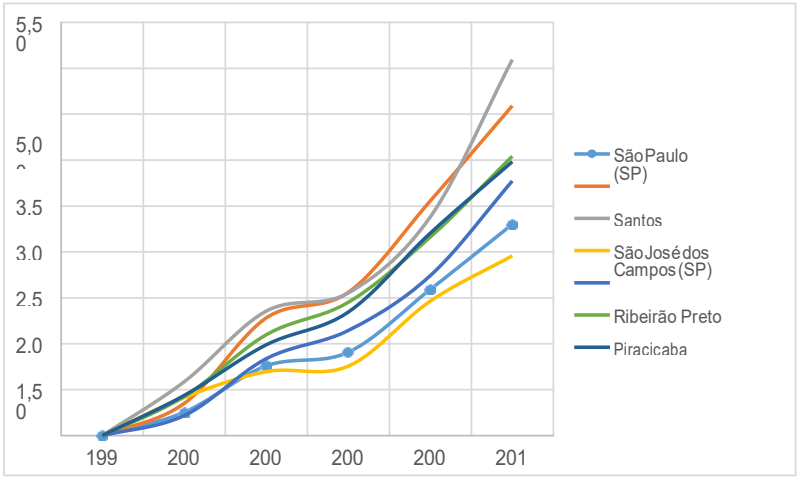
Investigating the municipal GDP from 1999 to 2012, this gap has enlarged even more, between São Paulo City and neighbour cities, explained by the increase of the service sector, especially the financial sector (see ***Chart 3A*** and ***3B***). This is also consistent with the theory, in spite of the migration of industries from São Paulo City in the same period.

Chart 3A: Municipal Growth Domestic Product (GDP/100,000), 1999 - 2012



Source: IBGE, 2017.

Chart 3B: Municipal Growth Domestic Product (compared growth), 1999 – 2012

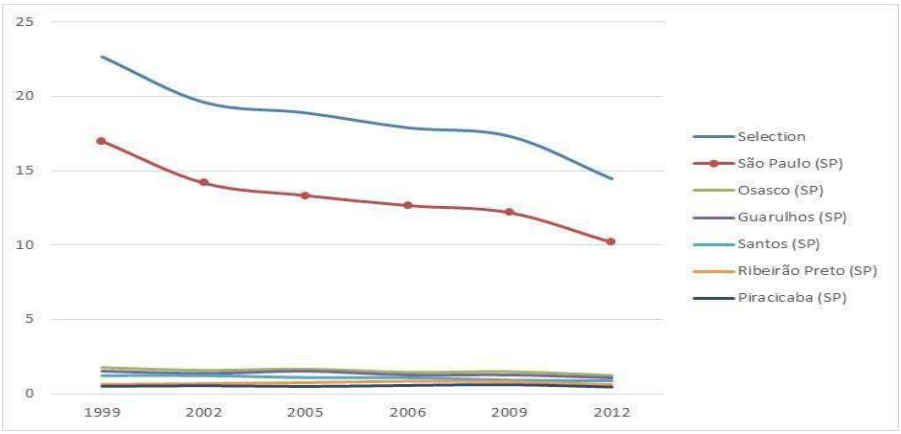


Source: IBGE, 2017.

Now, the share of the value-added in the industry of São Paulo City and neighbour cities compare to the Brazilian value-added in the industry is significantly high, although it also has significantly reduced in the observed period (see ***Chart 4***). Together, the value-added in industries of cities in the São Paulo State revealed a high level of industrial concentration in, and around São Paulo City. The ***Chart 4*** also indicates a strong deindustrialization, or stagnation of industrial production and growth of other sectors, in part linked with industrial migration from the São Paulo City to nearby Region. This is a fact accepted and worked up with policies of São Paulo City governments, which do not imply any irreversible process, or the sustenance for any conceptualization of deindustrialization in a larger geographical scale.

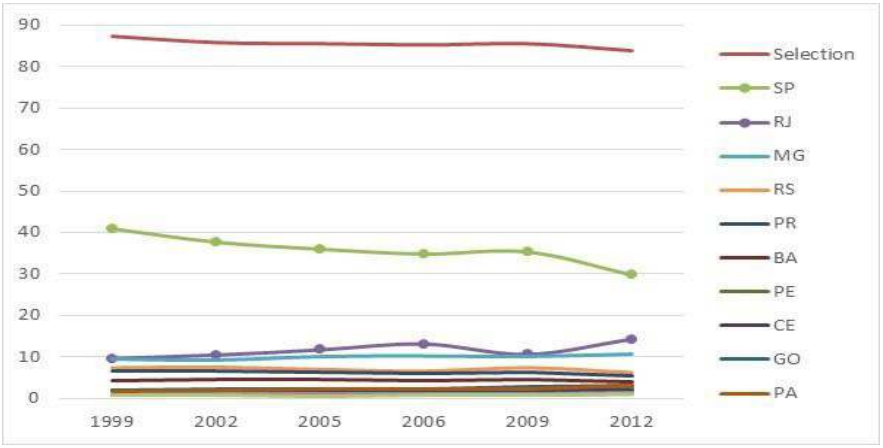
Regarding this deindustrialization and migration of industries, there are indications that the State of Rio de Janeiro received investments mostly associated with fossil fuel industry after a long decaying period, links with state investments and the state oil industry – the Petrobras (see RJ in ***Chart 5***). Recently, the Central West Region (see ***Chart 6***) has been hosting industries, also due to state policies backed by foreign new-liberal inducement since the 1990s.

Chart 4: The Share of the Growth Value-Added (in current values) in the Industry of São Paulo City and Neighbour Cities over the Growth Value-Added in the Industries of Brazil (%), 1999 – 2012.



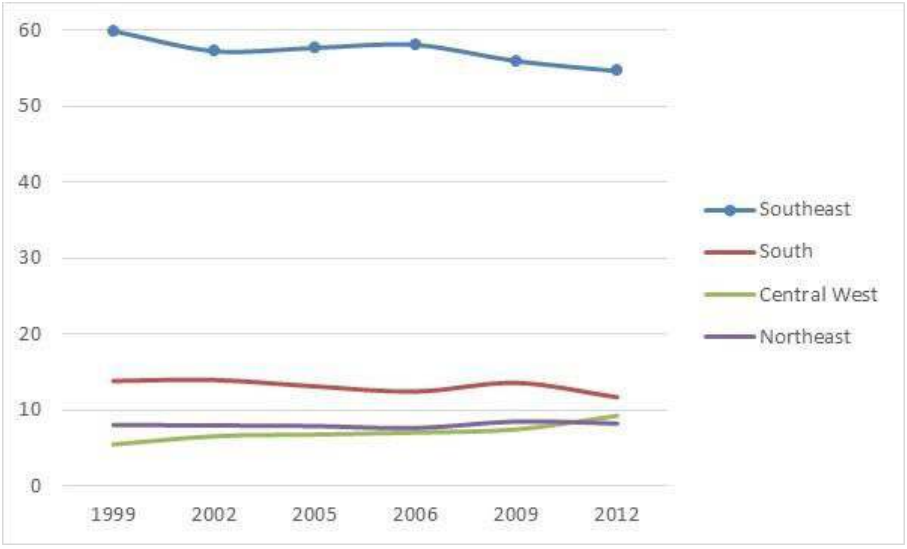
Source: IBGE, 2017.

Chart 5: The Share of the Growth Value-Added in the Industry of selected Brazilian States over the Brazilian Growth Value-Added in the Industry (%), 1999 – 2012



Source: IBGE, 2017.

Chart 6: The Share of the Growth Value-Added in the Industry in the Gran Brazilian Regions over the Brazilian Growth Value-Added in the Industry (%), 1999 - 2012



Source: IBGE, 2017.

6. Conclusions

With the purpose to explain super agglomeration in peripheral countries, argues by analysing combined forces of urban agglomeration and dispersion of activities, stressing the role of markets, infrastructure, but encompassing state policies and economic crises. Even developing a conceptualization that includes a pulsatile dimension for urban growth, it reaffirms the growth of these metropolises that manifest, notoriously, in an unprecedented level of agglomeration in history.

The thinking over urban historical development and political economy of urbanization in Brazil about the super agglomeration of São Paulo reveals a context in which the choice for investment on interregional transport across the country had an important and long- term impact in development of this city region. This come together with macroeconomic decision associates with the interplay of political interests and mentality of regional elites. Today, this city region gathers several others metropolises in a radius of one hundred kilometres, expanding its economic centrality over its State, its southeaster region, its neighbour regions, and beyond.

Starting the analysis from market forces, this work arrives to the conclusion that it is not possible to arrive at a model of urbanization without the inclusion of political and historical analyses, baked by theoretical and historical approaches. Decisions about where to place investments are highly political, including power coalitions and the analysis of normative aspects involving states strategies along with private counterparts. Conversely, starting from state planed action, it found the need to consider market forces, and entrepreneurial mentality, which constitute an epistemological divide to supersede in governance terms. It also takes in account the informal economy, highly manifested in those countries, and regard as public beyond governments and states. Nonetheless recognizing contentions between private and public interests, also finds complementarities.

Regarding the population growth for the São Paulo Metropolitan Region and the gap ahead of others states in Brazil, this city region should maintain its economic dominance in a long run. This should happen even with the deindustrialization, and migration of jobs in industry as observed. Meanwhile, the city of São Paulo has changed and became the main service and financial centre of Brazil and some neighbour countries.

Concerning infrastructures the action Plan for the Macro Metropolis of São Paulo, which should provide among other infrastructures, transport infrastructure to integrate five metropolitan areas around the capital should engender more concentration of activities. Even if only partially completed up to 2030, this also should sustain or broaden the economic gap between this Mega Metropolitan Region with other Brazilian metropolises and this should count with substantial investments from the federal government (GSP, 2015). Thus, the main centripetal force of agglomeration should be not so much associated with state investments, and private counterparts in industry but with other activities associated with the construction sector and all sort of new business services, that create job opportunities, both formal and informal.

References

BRENNER, Neil. ***Debating planetary urbanization:*** for an engaged pluralism. Disp.: https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0263775818757510 . Em: 01/2019.

_____; SCHMID, Christian. Planetary Urbanisation. ***In:*** Gandy, Matthew (Ed.) Urban Constellations. Disp.: https://www.jovis.de/en/books/product/urban-constellations.html . Em: 01/2019.

_____; ELDEN, Stuart. Henri Lefebre on State, Space, Territory. ***International Political Sociology,*** v. 3, p. 353-377. [S.I.]: [s.n.], 2009.

CAMPOLINA, B.; DINIZ, C. C. Crise global, mudanças geopolíticas e inserção do Brasil. ***In:*** Revista de Economia Política, v. 34, n. 4 (137), p. 638-655. [S.I.]: [s.n.], outubro-dezembro/2014.

_____. A região metropolitana de São Paulo: reestruturação, re-espacialização e novas funções. ***In:*** Revista EURE (v. 33, n. 98, p. 27-43, Santiago de Chile: [s.n.], maio de 2007.

CANO, Wilson. Raízes da Concentração Industrial em São Paulo. ***Tese de doutorado*** apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas: UNICAMP, 1975.

CHEN, C. et al. Chin's Hukou Puzzle: Why Don't Rural Migrants Want Urban Hukou? ***In:*** The China Review, Vol. 16, No. 3 (October 2016), 9–39. Hong Kong: The Chinese University Press, 2016.

DAVIS, Mike. ***Planet of Slums.*** New Left Review 26, [S.I.]: [s.n.], March-April, 2004.

DIEESE. ***Desindustrialização: conceito e a situação do Brasil***. Nota Técnica Número 100, jun. 2011. Disp.: http://www.dieese.org.br/notatecnica/2011/ notaTec100Desindustrializa- cao.pdf. Em: Fev. 2019.

DINIZ, C. C. Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional. ***Nova Economia***. Belo Horizonte, v. 19, n. 2 p. 227 – 249. Belo Horizonte: [s.n.], maio-agosto de 2009.

_____. Repensando la cuestíon regional brasileña: tendências, desafios y caminhos. ***Revista EURE,*** v. 29, n. 88, p. 29-53, Santiago de Chile: [s.n.], diciembre 2003.

GASPAR, Ricardo Carlos; Aparício A.C P; Bessa, Vagner de C. "A Metrópole de São Paulo: desenvolvimento econômico recente e configuração interna". ***In:*** BÒGUS, Lucia M.M. e PASTERNAK, Susana (Orgs.), p. 28. São Paulo: transformações na ordem urbana [recurso eletrônico] coordenação Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

GREGORY, D. et al., ***Human Geography:*** society, space and social science. Manchester: Macmillan, 1994.

GSP - Governo do Estado de São Paulo. ***Plano de Ação da Macro Metrópole Paulista*** – PAM 2013/2040, referência para o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo: PDUI, outubro de 2015.

IBGE, ***Censo 2010.*** Brasil: IBGE, 2011. Disp.: www.ibge. Em: 2019.

KANDEL, R. ***Le réchauffement climatic.*** Paris: Presses Universitaire de France, 2002.

RUGMAN et al. ***Economia Espacial***. São Paulo: Futura, 2002

LEFEBVRE, Henri. ***A produção do espaço.*** Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000.

LEFEBVRE, Henri. ***The urban revolution*** [Révolution urbaine]. English translated by Robert Bononno; foreword by Neil Smith. Minneapolis, London: University of Minnesota Press, 2003.

MATURANA, H. & VARELA, F. ***A Árvore do Conhecimento.*** São Paulo: PSI, 1995.

MONTE-MÓR, Roberto Luis. What is the urban in the contemporary world? ***Cad. Saúde Pública***, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 942-948. Rio de Janeiro: [s.n.], mai-jun, 2005.

MORIN, Edgar. ***Ciência com Consciência,*** Rio de Janeiro: Bertrand, 2010.

PASTERNAK, S. (Org.). ***São Paulo:*** transformações na ordem urbana [recurso eletrônico] coordenação Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. - 1. ed., p. 53. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015

SANTOS, Milton. ***O Espaço Dividido:*** os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora, 1979.

_____. *A Urbanização Brasileira.* São Paulo: Edusp, 2008.

SEADE - ***Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados.*** Disp.: https://www.seade.gov.br/?option=comttvideo&view=videolist&id=0&Itemid=52 . Em: 2017

SHERMAN, H. J. ***The Business Cycle.*** [S.I.]: Princeton University Press, 1991.

SINGER, Paul. ***Economia Política da Urbanização São Paulo.*** Perseu Abramo, 2002.

ZHAO, P. The impact of urban sprawl on social segregation in Beijing and a limited role for spatial planning. ***In:*** Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie. [S.I.]: Royal Dutch Geographical Society KNAG, 2013.

Entre a cidade informal e a cidade formal: a regularização fundiária como instrumento de inclusão dos invisíveis sociais na comunidade de Roda de Fogo no município do Recife

Between the informal city and the formal city: land regularization as an instrument of inclusion of the invisible social in the community of Roda de Fogo in the Municipality of Recife

Entre la ciudad informal y la ciudad formal: regularización de la tierra como un instrumento de inclusión social en la comunidad de Roda de Fogo en el municipio de Recife

Sande Nascimento de Arruda[1]
Cátia Wanderley Lubambo[2]

Resumo

ARRUDA, Sande Nascimento de; LUBAMBO, Cátia Wanderley. Entre a cidade informal e a cidade formal: a regularização fundiária como instrumento de inclusão dos invisíveis sociais na comunidade de Roda de Fogo no município do Recife. ***Revista Ce&Trópico***, v. 43, edição especial, p. 159-184, 2019. DOI: https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.154-176

Este artigo trata da regularização fundiária jurídico dominial de interesse social dentro de uma ação estatal com fulcro no reconhecimento de comunidades consolidadas no espaço urbano, no resgate da cidadania e do direito à cidade formal. O objetivo é analisar a experiência da implementação da Regularização Fundiária de Interesse Social em uma comunidade brasileira, através da execução do Programa Meu Imóvel Legal, com vistas a atender a demanda da população e concluir as políticas habitacionais da Companhia de Habitação Popular – Cohab/PE, bem como propor um novo ciclo para a regularização fundiária no Estado de Pernambuco, vislumbrando a transferência definitiva das áreas ocupadas por família de baixa renda, para fins de moradia. O Programa Meu Imóvel Legal constroi um novo ciclo de regularização fundiária através da implementação da participação social (cartografia social), das condições técnico-institucionais balizadas pelo modelo burocrático weberiano e pelo modelo de gestão pública implementado pelo Estado de Pernambuco, chamado "Todos Por Pernambuco", no qual introduz um processo de planejamento estratégico integrado, culminando no alinhamento das atividades de Planejamento e Orçamento com os instrumentos formais de planejamento (Plano Plurianual,

1 Advogado. Diretor de Regularização Imobiliária e Fundiária da Perpart. Conselheiro do Concidades-PE. Mestre em Gestão Pública para Desenvolvimento do Nordeste pela Universidade Federal de Pernambuco – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: sande.arruda@perpart.pe.gov.br Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2318-0350

2 Mestre em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pesquisadora titular da Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj). E-mail: catia.lubambo@gmail.com Orcid: https://orcid.org/0000-0002-8346-6249

Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), além de rotinizar no programa público um conjunto de tarefas e procedimentos para cada uma das etapas do Ciclo de Gestão de Políticas Públicas (Formulação, Implementação, Monitoramento e Avaliação).

Palavras-chave: Regularização fundiária. Roda de fogo. Moradia.

Abstract

ARRUDA, Sande Nascimento de; LUBAMBO, Cátia Wanderley. Between the informal city and the formal city: land regularization as an instrument of inclusion of the invisible social in the community of Roda de Fogo in the Municipality of Recife/Pernambuco. ***Revista C&Trópico***, v. 43, special edition, p. 159-184, 2019. DOI: https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.154-176

This article deals with the legal land title regularization of social interest within a state action with a focus on the recognition of consolidated communities in the urban space, the rescue of citizenship and the right to the formal city. The objective is analyzing the experience of the implementation of the Social Property Regularization in a Brazilian community, through the execution of the My Legal Property Program, in order to meet the population demand and complete the housing policies of the Popular Housing Company, as well as proposing a new cycle for land regularization in the State of Pernambuco, aiming at the permanent transfer of the areas occupied by low-income families for housing purposes. My Legal Estate Program builds a new cycle of land regularization through the implementation of social participation (social cartography), institutional technical conditions marked by the Weberian bureaucratic model and the public management model implemented by the State of Pernambuco, called "Todos por Pernambuco", in which it introduces an integrated strategic planning process, culminating in the alignment of Planning and Budget activities with the formal planning instruments (Plurianual Plan, Budget Guidelines Law and Annual Budget Law), in addition to routinizing a set of tasks in the public program and procedures for each of the stages of the Public Policy Management Cycle (Formulation, Implementation, Monitoring and Evaluation).

Keywords: Land regularization. Roda de fogo. Home .

Resumen

ARRUDA, Sande Nascimento de; LUBAMBO, Cátia Wanderley. Entre la ciudad informal y la ciudad formal: regularización de la tierra como un instrumento de inclusión social en la comunidad de Roda de Fogo en el municipio de Recife. ***Revista C&Trópico***, v. 43, edición especial, p. 159-184, 2019. DOI: https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.154-176

Este artículo trata sobre la regularización legal del título de la tierra de interés social dentro de una acción estatal con un enfoque en el reconocimiento de las comunidades consolidadas en el espacio urbano, el rescate de la ciudadanía y el derecho a la ciudad formal. El propósito de este estudio es analizar la experiencia de la implementación de la Regularización de la tenencia social de la tierra en una comunidad brasileña, a través de la implementación del Programa Mi Propiedad

Legal, para satisfacer la demanda de la población y completar las políticas de vivienda de la Compañía de Vivienda Popular - Cohab / PE , además de proponer un nuevo ciclo para la regularización de tierras en el estado de Pernambuco, con miras a la transferencia permanente de las áreas ocupadas por familias de bajos ingresos para fines de vivienda. El programa My Legal Property crea un nuevo ciclo de regularización de la tierra mediante la implementación de la participación social (cartografía social), las condiciones técnico-institucionales marcadas por el modelo burocrático weberiano y el modelo de gestión pública implementado por el Estado de Pernambuco, llamado "Todos por Pernambuco". ", En el que introduce un proceso integrado de planificación estratégica, que culmina con la alineación de las actividades de Planificación y Presupuesto con los instrumentos formales de planificación (Plan Plurianual, Ley de Pautas Presupuestarias y Ley de Presupuesto Anual), además de rutinar en el programa público un conjunto de Tareas y procedimientos para cada una de las etapas del Ciclo de Gestión de Políticas Públicas (Formulación, Implementación, Monitoreo y Evaluación).

Palabras clave: Regularización de tierras. Rueda de fuego.vivienda

Data de submissão: 17/05/2019
Data de aceite: 24/07/2019

1. Introdução

Este artigo trata da irregularidade fundiária, uma questão ainda pendente no país e que remonta a antecedentes históricos acerca da expansão urbana desordenada nas cidades brasileiras, bem como a deficiência de políticas públicas no processo de urbanização que tem gerado assentamentos urbanos irregulares e aglomerados populacionais sem a mínima condição de habitabilidade, fomentando desigualdades socioespaciais e problemas urbanísticos e ambientais.

Para analisarmos estes caminhos apresentamos uma contextualização do processo de ocupação irregular no espaço urbano, e, posteriormente, examinaremos a regularização fundiária urbana jurídico dominial de interesse social. O principal propulsor dessa ação pública é o reconhecimento de comunidades consolidadas no espaço urbano, no resgate da cidadania e no direito à cidade formal, utilizando a construção de um processo fundiário pautado na participação popular através da cartografia social, da discussão acerca da ocupação de terra, da conceitualização da regularização fundiária e das agendas administrativas que têm viabilizado um novo ciclo fundiário no Estado de Pernambuco.

A temática a ser analisada tem foco na experiência da regularização fundiária implementada no Estado de Pernambuco através da Pernambuco Participações e Investimentos S.A, executora do Programa Meu Imóvel Legal, com vistas a atender a demanda da população de baixa renda e concluir as políticas habitacionais da extinta Companhia de Habitação de Pernambuco (Cohab/PE).

Pugna-se a tese de garantir novos parâmetros legais e sociais que se adéquem a requisitos mínimos para os parcelamentos irregulares já consolidados e passíveis de regularização técnico-administrativo e registral, atenuando assim, os entraves burocráticos da legislação à luz da realidade consolidada. Significa defender que o direito urbanístico deve se adequar ao espaço consolidado e não o contrário.

Insta salientar que, a título de recorte do programa de regularização fundiária, vamos nos debruçar no caso do projeto de regularização fundiária da comunidade de Roda de Fogo, localizada no município do Recife no Nordeste do Brasil.

2. A inserção da regularização fundiária como política pública no Brasil recente

Conforme dito alhures, o Brasil passou por grande migração da população do meio rural para o meio urbano, e sendo assim, exigiram-se do Estado, além de medidas urbanísticas, ambientais e sociais, também, ações do público para habitação para o desenvolvimento urbano. E deste modo, diversas medidas legais vêm sendo tomadas no campo da regularização fundiária com a finalidade de adequar as moradias de interesse social a um modelo de cidade formal e sustentável.

Desse modo, diversas medidas legais vêm sendo tomadas no campo da regularização fundiária com a finalidade de adequar as moradias de interesse social a um modelo de cidade formal e sustentável.

No Brasil, as primeiras disposições legais acerca da regularização fundiária vieram com a Lei do Parcelamento Urbano - Lei nº 6.766/1979 (Brasil, 1979), que previu a possibilidade de os Municípios realizarem a regularização dos loteamentos ou desmembramentos não autorizados ou executados em desacordo com as determinações administrativas, visando assim evitar lesão aos adquirentes de lotes e aos padrões de desenvolvimento urbano.

Entretanto, tal previsão não se mostrava suficiente para regulamentar todo o procedimento a ser adotado para a regularização a cargo do poder público, tendo em vista apenas a visão restritiva de subdivisão de loteamentos e desmembramentos, além da ausência de previsão quanto à função social da propriedade.

Diante dessa exordial agenda legislativa da regularização fundiária no âmbito nacional, surge no Recife a Lei municipal de nº 14.511/1983, na qual institucionalizou 27 (vinte e sete) áreas especiais de interesse social, inaugurando um importante instrumento urbanístico de regulação e controle do uso e ocupação do solo. Tal lei denomina aquelas áreas de Zonas Especiais de Interesse Social, caracterizando como áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda. Nesse particular, não podemos deixar de citar como fonte que informará os primórdios do assentamento urbano é a tese de doutorado em filosofia do norte-americano Charles Fortin, dedicada à gestão do patrimônio fundiário público no Recife a partir de Brasília Teimosa.

Posteriormente, a partir da iniciativa de movimentos populares, entidades políticas e profissionais organizados através da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese

de Olinda e Recife foi aprovado e instituído, através da Lei Municipal no 14.947/87, o Plano de Regularização Fundiária das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS).

Com o advento da Constituição Federal 1988, em seu capítulo sobre a política urbana arts. 182 e 183 (Brasil, 1988) ficou evidente uma nova perspectiva para as cidades brasileiras, e um novo marco legal para a política urbana, ao reconhecer a necessidade da municipalização da competência sobre a legislação e a execução das políticas urbanas, condicionando o exercício o direito de propriedade urbana ao cumprimento da sua função social.

Argumenta Nalini (2014, p. 183) que

> a aplicação do princípio da função social da propriedade exige dos proprietários que destinem efetivamente suas propriedades ao uso que delas deve ser feito, para o bem comum, e não somente para o bem particular, como por exemplo, a permanência de imóveis vazios por tempo indeterminado à espera de valorização, sob a égide dos princípios da especulação imobiliária, enquanto multiplica-se o deficit habitacional.

Posteriormente com a regulamentação da Lei 10.257/2001, o conhecido Estatuto da Cidade, tornou o direito á moradia acessível para famílias que compõem a cidade informal por meio de diversas formas de intervenção do poder público sobre as cidades e sobre as propriedades privadas.

Para completarmos o resumo do fundamento legal sobre a construção social da regularização fundiária urbana, devemos citar ainda a aprovação da lei que cria a gratuidade do primeiro registro decorrente da regularização fundiária - Lei nº 10.931/2004 (Brasil, 2004) e a aprovação da Lei nº 11.977/2009 (Brasil, 2009), que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e introduz diversas regras que aperfeiçoam o processo fundiário. Define, inclusive, dois tipos básicos de regularização fundiária: a de interesse social dirigida aos assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda e a de interesse específico, aplicada aos espaços irregulares que não de interesse especial, e por último a Lei nº 13.465/2017, na qual revoga a Lei nº 11.977/2009, no que tange à regularização fundiária.

No Estado de Pernambuco foi editada a Lei estadual nº 15.211/2013, que institui a política de regularização fundiária jurídico dominial de interesse social e o Provimento Conjunto nº 001/2013, entre o TJPE e a CGJ, no qual dispõe sobre a regularização fundiária de interesse social de assentamentos urbanos, visando a excelência dos processos internos, na desburocratização dos procedimentos judiciais, cartoriais e administrativos da regularização fundiária frente ao formalismo da administração pública.

Diante desse arcabouço jurídico e político atinente à construção da agenda do processo fundiário, não podemos olvidar que a regularização fundiária passou a ser uma das diretrizes de política urbana, que tem por objetivo a ordenação das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e, assim, faz-se necessário esclarecer seus conceitos.

A regularização fundiária objetiva prioritariamente legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia, e acessoriamente promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (ALFONSIN et al., 2003).

> A regularização fundiária consiste na inserção dentro da "cidade legal" de espaços ocupados ao arrepio da legislação urbanística, reorganizando-os, aparelhando-os, de modo a promover qualidade de vida e bem estar aos cidadãos que a li vivem, os quais ao final do processo deverão ter o respectivo título de propriedade de seus lotes. 'Em outras palavras, tem-se de tornar a regular, do ponto de vista jurídico, a ocupação abusiva sobre a qual repousa a unidade habitacional, tanto do ponto de vista do objeto (casa, terreno), quanto do ponto de vista do sujeito ativo (ocupante sem título)' (FERNANDES, 1998, p.104).

De outro modo, leciona Oliveira (2001, p. 41), a definição para a expressão regularização fundiária é o procedimento pelo qual se busca tornar lícita, isto é, amparada pelo Direito, a ocupação da terra nos casos em que o acesso àquele bem tenha ocorrido de modo irregular. Normalmente, a expressão "regularização fundiária" é utilizada para designar a atuação destinada a revestir com maiores proteções a posse existente sobre determinado imóvel. Isso pode ocorrer mediante a instituição de um título de propriedade ou de outro direito real.

Outra diretriz é a regularização fundiária plena, na qual consiste num processo que envolve a regularização urbanística, ambiental, administrativa e patrimonial. A dimensão urbanística implica integração do assentamento à cidade formal melhorando as condições de infraestrutura, acessibilidade, mobilidade e disponibilidade de serviços públicos. A dimensão ambiental busca melhoria das condições do meio ambiente, incluindo o saneamento, o controle de risco de desastres naturais, a preservação e a recuperação da vegetação e de curso d´água. A regularização administrativa e patrimonial trata do reconhecimento do direito á moradia, por meio de títulos registrados em cartório de imóveis, (Ministério das Cidades, 2009).

Como se pode perceber, as definições da regularização fundiária são constituídas em bases empíricas, pois o conjunto de legislação existente, suas modificações ao longo dos anos, as experiências aplicadas e as críticas sobre seus resultados configuram o significado da regularização fundiária.

Em Pernambuco, a regularização fundiária ganha efetividade com a promulgação da Lei estadual nº 15.211/2013, conhecida como lei do "Meu Imóvel Legal", na qual institui a política estadual de regularização fundiária jurídico dominial de interesse social, com o objetivo de regularizar as ocupações de imóveis de domínio do Estado de Pernambuco, bem como de suas autarquias, fundações, empresas públicas e

sociedades de economia mista, situados em áreas urbanas, ratificando a função social do solo urbano e o caráter de direito básico da população.

Nesta nova senda legislativa, o conceito de regularização fundiária jurídico dominial de interesse social, numa visão holística do processo, é uma intervenção pública que visa a formalização administrativa, social, topográfica e jurídica de ocupações consolidadas, irreversíveis e segura, utilizadas para fins de moradia ou uso misto, e que estejam em desconformidade com a lei, por exemplo, ocupações irregulares e clandestinas, sendo predominantemente, por população de baixa renda.

A dimensão administrativa da regularização fundiária jurídico dominial de interesse social é a etapa de oficialização e denominação das vias e vielas internas ás áreas, a inclusão dos lotes regularizados nos cadastros da prefeitura, aprovação da planta da situação real existente, servindo para integrar as áreas regularizadas ás rotinas da cidade, possibilitando aos moradores de áreas públicas as mesmas condições de acesso a serviços públicos que os demais habitantes da cidade.

A visão social implica na permanência no espaço consolidado e consequente preservação da identidade cultural.

No tocante à dimensão topográfica (urbanística) da regularização fundiária jurídico dominial, trata-se do reconhecimento das interfaces entre as relações sociais e formas de ocupação urbana consolidada com razoável infraestrutura de serviços públicos, ou seja, adequação da legislação urbanística à realidade social, através da planta da situação real existente.

Na dimensão urbanística, a utilização da cartografia é essencial para o adequado planejamento territorial, além de legitimar a construção e a identificação de atores e território, como por exemplo, a definição de propriedade dentro do espaço urbano.

O mapeamento da situação fundiária através da cartografia permite a identificação das áreas que são apropriadas para a aplicação dos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor, além de identificar as áreas que demandam a regularização fundiária, pois propiciam o conhecimento do processo que resultou tal situação (CASARIN, OLIVEIRA, LOCH, 2006).

Tal mapeamento é possível através do cadastro Técnico Multifinalitário, no qual desdobra os aspectos jurídicos, geométricos e econômicos, tendo como uma das finalidades o planejamento territorial.

Esse sistema cadastral é um registro das informações territoriais composto e representado por mapas temáticos, tais como: rede viária urbana; rede de drenagem; cadastro imobiliário e tributário; planialtimétrico urbano; serviços, entre outros (LARSSON, 1996; LOCH; ERBA, 2007).

Nesse contexto, o sistema cadastral subsidiado pela cartografia tem como objetivo a composição de informações descritivas do espaço urbano; implantação, execução e manutenção do sistema cartográfico descritivo das características das cidades, fornecimento de dados físicos para o planejamento territorial urbano.

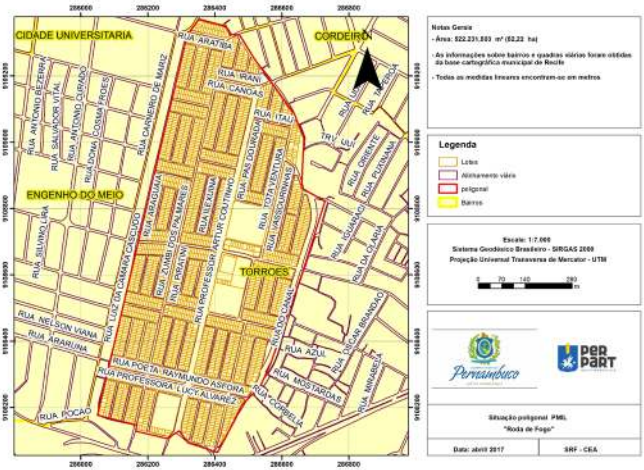
Na utilização do sistema cadastral, apontam-se as seguintes vantagens: localização geográfica de todos os imóveis da cidade; uso, ocupação ou finalidade de cada

imóvel; delimitação de cada unidade imobiliária; base para a implementação de infraestrutura; publicidade e transparência pública das informações. O cadastro técnico multifinalitário quando entendido como um sistema de registro da propriedade imobiliária, de forma geométrica e descritiva garante o embasamento técnico necessário ao registro de propriedade Loch (2006, p. 3).

Cabe salientar que o levantamento de tais informações (comunidade de Roda de Fogo) atualmente é angariado através do Sistema de Informações Geográficas (SIG), o qual vem se destacando por sua capacidade de estabelecer relações espaciais entre elementos gráficos, e deste modo, é o sistema mais utilizado para a análise espacial de dados geográficos, tendo em vista a eficácia como instrumento de organização, tratamento e apresentação das informações, fundamental nas análises de áreas urbanas.

Considerando-se que o direito à moradia é um direito social, e a moradia regular é um aspecto que favorece o acesso a outros direitos sociais, como a educação, saúde, trabalho e lazer, e que a Constituição Federal assegurou o estabelecimento de uma política de desenvolvimento urbano com vistas a garantir as funções sociais da cidade, não podemos olvidar que a utilização do SIG é de grande importância para otimizar as rotinas inerentes à caracterização das condições de habitação da área objeto de estudo, bem como a identificação do grau de vulnerabilidade jurídica dos seus lotes, visando à aplicação do processo fundiário, a partir da elaboração e sobreposição de mapas temáticos, resguardando uma abordagem interdisciplinar.

Figura 1: Mapa da comunidade de Roda de Fogo (área pertencente a Perpart).



Cabe destacar que, uma das maiores inovações no processo de regularização fundiária da Perpart/Estado de Pernambuco foi a criação do instituto da planta da situação real existente, na qual visa retratar fielmente a situação encontrada numa localidade em determinada época, valorizando o histórico de luta pelas ocupações urbanas, além de indicar para o município as intervenções que deverão ser realizadas para melhoria da habitabilidade.

Resta evidenciado que a cartografia é um suporte ao processo de inclusão urbana, uma vez que transita em diversas dimensões, pois reconhece histórico de ocupação e identidade cultural (social), oficializa logradouros (administrativa) e assegura que a titulação da terra seja destinada ao real ocupante, bem como o regular desmembramento da propriedade (jurídica).

Diante desse contexto, podemos definir a regularização fundiária jurídico dominial de interesse social, como uma intervenção regularizacional da propriedade que busca o reconhecimento de comunidades consolidadas no espaço urbano, de modo a integrar e legalizar definitivamente a população à cidade formal, no intuito de transformar gradativamente a realidade desigual de nossas cidades em um espaço urbano democrático, garantindo o direito social á moradia e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, através da titulação da terra.

3. O processo fundiário de ocupação e urbanização da comunidade de Roda de Fogo, no município do Recife

A crescente ocupação irregular do espaço urbano é um fenômeno comum na maioria das cidades brasileiras, especialmente nas capitais, cuja produção de bens e serviços é atrativa à população, particularmente, de baixa renda.

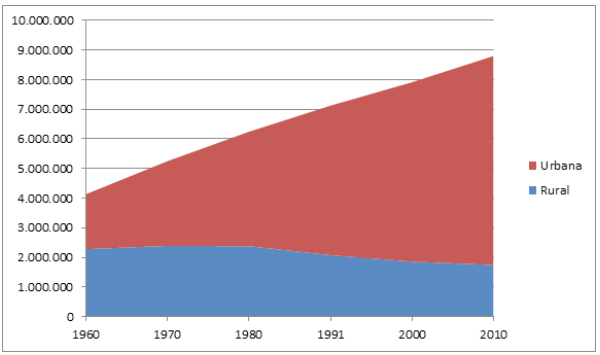
Durante a década de 1960, o Brasil passou por uma grande migração voluntária e involuntária da população do meio rural para o meio urbano, surgindo desordenadamente as ocupações clandestinas e irregulares nas grandes cidades, as quais culminaram o processo de aglomeração populacional acelerado, concentrado e desigual, realizado à revelia de parâmetros urbanísticos e do sistema jurídico de propriedade.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil possuía uma distribuição em percentual de sua população, na década de 1960, de 55% na área rural e de 45% na área urbana. Atualmente, mais de 84% da população brasileira concentra-se em áreas urbanas e apenas 16% em área rural.

No Estado de Pernambuco tínhamos 55% da população em área rural e 45% da população em área urbana, nessa mesma década. Em 2010, entretanto, a população pernambucana, já ultrapassava o percentual 80% em áreas urbanas, e apenas 20% em área rural (IBGE, 2010).

Tais fatos podem ser observados através dos censos demográficos do IBGE de 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 1: Senso demográfico IBGE



Fonte: IBGE, 2010.

O processo de urbanização foi acometido de grande intensidade, tanto que, a partir dos anos 1970, os índices de população rural e urbana foram completamente invertidos, como informa o gráfico acima. O censo demográfico do IBGE[3] de 1970 demonstra que 56% da população já se encontrava em área urbana e 44% em área rural. O curto elastério prazal entre as décadas de 1960/70, evidenciam que o crescimento urbano acelerado iria desembocar em graves problemas nos centros urbanos.

Nesse contexto, resta latente que o crescimento populacional nas periferias é influenciado pela dificuldade do acesso ao solo pelas populações de baixa renda, tendo em vista o seu elevado custo, restando assim, o acesso informal ao solo das áreas sujeitas a restrições quanto à ocupação, tais como, encostas de alta declividade, morros e áreas de mangue, pois estas são desprovidas de interesse do mercado imobiliário formal, uma vez que sequer possuem infraestrutura mínima de habitabilidade.

Desse modo, o processo de ocupação espacial aflorou nas principais capitais brasileiras, e, na maioria dos casos, de forma inadequada, em áreas impróprias à implantação de habitações, como consequência da falta de políticas públicas habitacionais. Não tem sido diferente na Cidade do Recife, cujo crescimento urbano se caracterizou pela ocupação desordenada de morros e áreas de mangue na direção norte da capital pernambucana e dos municípios metropolitanos.

A maioria das estruturas urbanas existentes nessas áreas surgiu de forma espontânea e irregular, através de invasões ou ocupações consentidas, resultando em agravamento do processo de favelização, e tornando-se uma pseudossolução habitacional para a grande parte da população.

Neste contexto, podemos trazer como exemplo prático de ocupação espacial no Recife, a comunidade de Roda de Fogo, situada no bairro dos Torrões, Zona Oeste do Recife e compõe a RPA 4, Microrregião 4.2.

3 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico**, Brasil, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010. Acesso em: 27. mar. 2017.

O processo cognitivo da ocupação e de questões fundiárias da comunidade de Roda de Fogo vincula-se ao contexto político da época.

Leite (2010, p.3) afirma que entre as décadas de 1920 e 1940, principalmente, no governo de Getúlio Vargas e sob a égide do Estado Novo, na figura do então interventor Agamenon Magalhães, houve no Recife um movimento para rechaçar a imagem de uma cidade real, a "Liga contra os Mocambos", que surge em defesa de um "novo olhar" sobre a cidade, surgindo assim, uma Recife Moderna, de largas avenidas, prédios pomposos e iluminação futurista.

Tal perspectiva trouxe à luta histórica pela terra, mais um elemento de exclusão, discriminação e retrocesso, tendo em vista que a ampliação do acesso à terra e à moradia digna foi sendo suprimida por um ideal de cidade que "marginalizou" ainda mais a população dos mocambos em sobrados infecto e becos (LEITE, 2010).

Assim, o Estado demarcava o espaço da cidade onde devia intervir, objetivando suas ações para que uma "nova cidade" pudesse ser vista. Não significa, contudo, que os mocambos proliferavam nas periferias às escondidas, mas se configura nesse processo de migração forçada, a construção de uma cidade informal, desordenada, excluída das ações e políticas urbanísticas, isto é, uma verdadeira cidade paralela.

Nesse processo migratório a ocupação das áreas desprezíveis e desvalorizadas por habitações de baixa renda, foi adquirindo formas peculiares [...] morros próximos às vias de penetração da cidade, tiveram seus sítios pouco a pouco parcelados e alugados a terceiros que, mediante o "aluguel do chão", poderia construir e ter a "posse" do imóvel [...] na década de 1940, a política de combate aos mocambos, que provocou por um lado, a transferência compulsória de grandes contingentes da população para os morros e córregos (Souza, 1984).

Neste cenário, a ocupação irregular do terreno urbano está associada, ainda que não exclusivamente, a um processo protagonizado pela população de baixa renda, uma vez que, de forma histórica, não tem acessado o direito à moradia, no contexto formal – considerando os impasses financeiros e legais para este acesso. Como consequência, a população fica impossibilitada de morar em condições adequadas de estrutura e com a segurança jurídica que o direito à propriedade pode garantir.

Smolka (2000, p.162) corrobora com a linha de raciocínio que o acesso informal ao solo e consequentemente à moradia é um dos maiores problemas das últimas décadas, fortemente agravado pela falta (intencional) de políticas habitacionais adequadas para atender a população mais carente. As populações de baixa renda não alcançam o acesso de terras urbanas legalizadas, devido ao alto custo deste solo, decorrente de uma regulamentação elitista.

Ressalte-se que a ausência de segurança jurídica sobre a moradia é condição de vulnerabilidade para as famílias de baixa renda, pois estas sofrem o risco permanente de despejo ou realocação indesejada. O direito à moradia é um direito social, e a moradia regular é um aspecto que favorece o acesso a outros direitos sociais, como a educação, saúde, trabalho e lazer.

A problemática da habitação, com forte rebatimento sobre os segmentos de mais baixa renda na formação social urbana do Recife, gera um campo de luta, embate

e resistência como alternativa de instalação dos pobres e garantia de sua permanência na cidade (LIMA, 2005m p,76).

Esse fato condiciona uma grande parte da população a inserir-se no mercado imobiliário informal, como forma de alcançar o acesso à propriedade. A ilegalidade dessas ocupações, entretanto, geram consequências urbanísticas, ambientais, sociais, jurídicas e econômicas que repercutem negativamente nas cidades e na população de baixa renda.

Impende destacar ainda que, no início da ocupação da região dos Torrões, a área não sofria especulação imobiliária e as pessoas que cuidavam do plantio aos poucos foram construindo sua história de posse com a terra. Em 1940, contudo, institui-se a cobrança do "Foro de chão", na qual estabelecia o pagamento da terra, em que os ditos donos do terreno começam a desenvolver uma relação mercantil com a terra. Essa relação desencadeia na periferia da cidade, uma alternativa de moradia que vem ao longo das décadas de 1940 em diante, desenhando um novo retrato das comunidades no Recife.

De outra banda, a partir de março de 1986, um grupo de militantes ocupa parte do terreno que seria a praça dos previdenciários, atualmente, "comunidade Asa Branca", próximo ao presídio feminino do "Bom Pastor", localizado no Engenho do Meio, no município do Recife, iniciando assim, a primeira ocupação em uma área de aproximadamente 60 hectares de terra ociosa e sem a devida função social.

Na época, a área se destacava pela produção de cerâmica, e, assim, a matéria-prima era extraída pelos moradores locais e a produção controlada pela família Mendonça, que construiu uma olaria, atraindo várias famílias em busca de trabalho, na qual passaram a morar em pequenas casas de taipa nas proximidades da área. Uma nova forma de ocupação, dessa vez pelos foreiros mais antigos, agrega o desenho do bairro, que apresenta uma nova perspectiva, efetivada pela construção de quartos de aluguel com banheiros coletivos precários e insalubres, que vão se firmando entre a estrada do Forte e o Canal dos Torrões e passam a serem divididas entre duas localidades pela Rua onze de fevereiro, conhecida como Torrões de Fora e Torrões de Dentro. Na época, esse limite pertencia ao Bairro do Engenho do Meio (COSTA, 2010).

A este efeito, em janeiro de 1987, parte dos moradores da comunidade da "antiga Coreia" foram despejados, e deste modo, decidiram com moradores da Malvina (comunidade próxima ao terreno) ocupar a outra parte do terreno pertencente ao Governo Federal. A proposta do Governo Federal na época da ocupação era de construir a Cidade Previdenciária, por meio de um conjunto residencial para os servidores previdenciários e um Clube dos Servidores Federais. Contudo, após duas tentativas frustradas de negociação, a população ocupou o restante do terreno.

Na ocasião da ocupação, os envolvidos juntaram pneus em volta dos barreiros e atearam fogo formando vários círculos, que combinado às reuniões que aconteceram à noite, quando as pessoas usavam velas dentro de latas de leite, deram origem ao nome da comunidade, qual seja Roda de Fogo, numa alusão à novela brasileira da época.

Nesse caminhar, o Instituto de Administração Financeira Previdência Social (IAPAS) ingressou com três ações de despejo, sendo as duas primeiras ações vencidas pelo instituto. Entretanto, os ocupantes resistiram e ganharam a terceira ação judicial, realizando uma passeata histórica para o movimento popular da moradia.

O dia 14 de março de 1987 representa um marco histórico e social da conquista da população de Roda de Fogo, no que se refere à luta pelo direito humano á moradia, uma vez que o governador da época fez um pronunciamento favorável à permanência da população no local, após protesto organizado pela comunidade, com aproximadamente de 3.000 (três mil) pessoas de vários segmentos sociais.

Figura 2: Protesto da comunidade de Roda de Fogo em frente ao Palácio do Governo do estado de Pernambuco



Fonte: agenciaroda.files.wordpress.com/2010/07/roda-1.jpg.

Sem baldas de dúvidas a ação positiva de ocupação de Roda de Fogo se atribui ao engajamento político dos diversos sujeitos presentes no início da ocupação, bem como a publicização pelo direito humano à moradia de forma organizada e reivindicatória através da Comissão de Justiça e Paz e população, e posteriormente reconhecida pelo governo do Estado.

Outro avanço para a consolidação da área naquele território foi o reconhecimento e a integração desta como Zonas de Interesse Social na Lei do Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 14.511/1983).

Em 17 de julho de 1989, a extinta Cohab-PE adquiriu do Instituto de Administração Financeira da Previdência de Assistência Social (IAPAS), através de Escritura Pública de Compra e Venda, lavrada no Cartório Paulo Guerra sob o Livro nº 1265, às fls. 46, Traslado 1º, uma área de terras que integrava a gleba chamada de "Engenho do Meio da Várzea" abrangendo dois sítios denominados "Torrões ou do Lima" e "Torrões ou Dona Alexandrina", na freguesia da Várzea, no município de Recife, medindo 522.231,503m² (quinhentos e vinte e dois e duzentos e trinta e um e quinhentos e três metros quadrados), com a vinculação da destinação à urbanização e execução de programa habitacional, em favorecimento de famílias de baixa renda, residentes na comunidade de Roda de Fogo.

Todavia, diversos embaraços cartoriais fizeram com que apenas em 9 de outubro de 2013, a citada área fosse devidamente registrada pelo 4º Registro de Imóveis do Recife. Desse modo, a área de Roda de Fogo pertencente à Perpart se apresentou preparada e liberada para intervenção do poder público, através da regularização fundiária jurídico dominial de interesse social (RFJDIS) via Programa Meu Imóvel legal, como uma das alternativas de minimizar os efeitos do processo de urbanização desordenado, e assegurar o direito humano à moradia.

4. O Programa Meu Imóvel Legal e o Projeto de Regularização Fundiária de Roda de Fogo

O contexto da regularização fundiária na Perpart ganha importância, em 2011, a partir da grande demanda da população pela regularização das áreas ocupadas da extinta Cohab/PE, seja através da procura espontânea pelo atendimento do cidadão na empresa, ou pela reivindicação coletiva, via movimentos sociais ou entidades representativas, como por exemplo, as associações de moradores e fórum das entidades, e, assim, a Perpart iniciou um aprofundamento teórico-metodológico na temática, com objetivo de propor um novo ciclo para a regularização fundiária no Estado de Pernambuco, vislumbrando a transferência definitiva das áreas ocupadas por família de baixa renda.

Diante dos estudos e das experiências nacionais analisadas, o Governo do Estado de Pernambuco, através da Perpart, implantou em agosto de 2013, o Programa Meu Imóvel Legal (PMIL), como um dos caminhos para a solução da irregularidade dominial, do reconhecimento de comunidades consolidadas no espaço urbano com mínima infraestrutura, tais como, abastecimento de água, de energia elétrica, coleta de esgoto, e com tempo de ocupação de mais de vinte anos.

O objetivo do programa é cumprir as etapas para a regularização dos imóveis urbanos consolidados pela população de baixa renda, em áreas desapropriadas pelo Estado de Pernambuco/Cohab/PE, nas décadas de 1980/90, reconhecendo o direito de propriedade da população e elevando a qualidade de vida das famílias, de acordo com os ditames da regularização fundiária jurídico dominial, instituída pela Lei estadual nº 15.211/2013 e demais legislações federais.

O Programa tem dois eixos: a Regularização de Unidades Imobiliárias de Interesse Social e a Transferência definitiva da titularidade do imóvel ao Cidadão.

Para participar do programa de regularização fundiária as famílias devem ser cadastradas no PMIL através do posto de cadastramento da Perpart, bem como atender aos seguintes critérios: utilizar as unidades imobiliárias para fins de moradia ou de uso misto, a área ocupada deverá ser igual ou inferior a 250 m^2 e superior que 18 m^2, a área deverá estar ocupada por prazo igual ou superior a cinco anos ininterruptamente e sem oposição, o ocupante não ser proprietário a qualquer título de outro imóvel e a renda familiar do beneficiário não poderá ser superior a cinco salários mínimos, conforme critérios legais.

Neste sentido, podemos elencar alguns dos aspectos inovadores do Programa Meu Imóvel Legal promovido pela Perpart, quais sejam: a estruturação das condições

técnicas, tais como criação de unidade administrativa especializada (Superintendência de Regularização Fundiária e coordenadorias) com objetivo de elaborar procedimentos administrativos e judiciais viáveis para a regularização fundiária e a reativação do Conselho de regularização de Imóveis do Estado de Pernambuco (CORI-PE) com escopo de analisar, afetar e legitimar as áreas submetidas para o processo de regularização fundiária afastando assim, a ingerência política no processo de execução do processo fundiário.

De outra banda, ainda acerca das condições técnicas podemos destacar, a realização de processo seletivo público[4] para a contratação do corpo funcional, sendo eles formados por advogados, assistentes sociais, engenheiros, biblioteconomista, arquivologista, com experiência comprovada na área de regularização fundiária. Como forma de fortalecer a eficiência no serviço público estabeleceu que os servidores seriam submetidos a avaliação de desempenho[5] trimestral, e caso não atendessem aos requisitos e consequentemente ao interesse público, poderão ter seus contratos encerrados.

Assim, contextualizando esse conjunto de mudanças institucionais dentro do qual se formou o PMIL, não podemos olvidar a influência do modelo burocrático weberiano na construção da capacidade técnico institucional.

> A burocracia *weberiana* funciona da seguinte forma específica: rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas; as atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais; a autoridade de dar as ordens necessárias à execução desses deveres oficiais se distribui de forma estável, sendo rigorosamente delimitada pelas normas relacionadas com os meios de coerção, físicos, sacerdotais ou outros, que possam ser colocados à disposição dos funcionários ou autoridades. (WEBER, 1946. p. 229).

Ademais, do ponto de vista da análise da capacidade estatal na organização e estrutura processual estabelecida no perfil burocrático do PMIL, resta evidenciado uma organização continua com especificação de áreas de competência resultantes da divisão de trabalho e com limites definidos, como por exemplo, a Superintendência de Regularização Fundiária com a gestão do programa, as coordenadorias especializadas com a execução técnico-operacional.

Quanto à estrutura dos quadros administrativos constituído por funcionários nomeados através de seleção pública e com experiências comprovadas na área de atuação, e sendo assim, adequados a *especialização* da organização burocrática que tem seu comportamento norteado pelas normas técnicas e outras que regulam o exercício dos cargos.

4 Portaria Conjunta SAD/Perpart nº 99, de 05 de agosto de 2013.

5 Portaria da Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco nº 1.788, de 06 de setembro de 2012.

Em relação à racionalidade impessoal orientada por regras formais que distinguem os propósitos pessoais dos propósitos do funcionário, conferindo igualdade no tratamento dos casos, podemos citar dois exemplos, o primeiro atinente aos critérios legais estabelecidos pela Lei nº 15.211/2013, no que pertine à política de regularização fundiária como uniforme para todos beneficiários do PMIL e a aprovação das áreas de regularização fundiária pelo CORI-PE embasada por pareceres técnicos que afastam as pressões externas quanto à priorização de áreas.

Por fim, a consistência e a continuidade no interior da organização são garantidas pelo registro de todos os atos, regras e decisões inerentes a organização, e no caso do PMIL é vislumbrado através dos registros das escrituras nos cartórios, mapas e plantas arquivados nas prefeituras e na Perpart.

Esse arcabouço burocrático apoiou o PMIL sobre o conhecimento técnico, conferindo-lhe caráter racional, bem como inserindo ao programa instrumentos capazes de assegurar alta eficiência administrativa no que tange ao processo de estruturação e formulação da política pública ora analisada.

Impende destacar ainda que, o PMIL é alinhado ao modelo de gestão do Estado e da Perpart – Todos Por Pernambuco[6], que a partir de sua implementação, introduziu novos paradigmas para o processo de Planejamento Estratégico do Estado: primeiramente, ao entender que a definição da estratégia precede a ação, selecionou e disseminou intensamente um conjunto de Objetivos a serem perseguidos ao longo da gestão, orientando, de forma sinérgica, a ação de todo o Governo, invertendo a lógica de planejamento até então vigente na máquina pública, que se baseava em planos estratégicos desenvolvidos isoladamente pelos órgãos e depois agrupados.

De outro lado, reaproximou as atividades de Planejamento e Orçamento alinhando dinamicamente os instrumentos formais de planejamento (PPA, LDO e LOA), que antes não guardavam sintonia. De outra banda, rotinizou, na máquina pública, um conjunto de tarefas e procedimentos para cada uma das etapas do Ciclo de Gestão de Políticas Públicas (Formulação, Implementação, Monitoramento e Avaliação), rotinas essas que são trabalhadas e acompanhadas *pari-passu* pelo Governo.

Salientamos ainda que, o modelo Todos Por Pernambuco iniciou ouvindo as demandas da população do Sertão à capital, sendo um fator de influência para o PMIL no que tange à participação popular.

Nesse contexto, a influência do modelo de Todos Por Pernambuco e suas ferramentas disponíveis no processo de gestão pública foram imprescindíveis para a elaboração, formulação e execução do Programa Meu Imóvel Legal, tendo em vista a preocupação com a estruturação da ação estatal desde as concepções de bases teóricas à práticas atinentes ao planejamento estratégico e etapas do ciclo de gestão de políticas públicas. Portanto, sem baldas de dúvidas o diferencial do Programa Meu Imóvel Legal é o alinhamento e a integração do processo de gestão do Estado que engloba desde a concepção teórica do programa á recursos financeiros.

6 Disponível em: http://www.seplag.pe.gov.br/web/tppe/todos-por-pe-apresentacao. Acesso em: 17 jan. 2017.

Ademais, no campo do financiamento do programa, o Estado de Pernambuco criou o Fundo de Regularização Fundiária, através da Lei nº 15.145/2013, como forma de subsidiar e gerenciar recursos destinados à implementação de políticas e projetos de regularização fundiária.

Outro ponto de inovação do PMIL é que os projetos de regularização fundiária ocorram de forma integrada, resolvendo a situação social, jurídica registral, administrativa, dominial e urbanística das áreas, cuja ocupação é consolidada, irreversível e segura, de forma a permitir que, a partir das intervenções, tais comunidades transformem-se em bairros legais, integrados ao restante da cidade, retirando-os da situação de exclusão em que se encontram e, principalmente, reconhecendo o direito ao cidadão de ser proprietário do seu imóvel através de uma escritura definitiva, com garantia de permanência no solo onde as famílias edificaram suas vidas, desenvolveram relações sociais e consolidaram uma identidade cultural, acesso a serviços públicos essenciais, financiamentos habitacionais, integração das áreas á cidade, através de endereçamento oficial, bem como afastando a possibilidade de despejos e ações voluntaristas de gestões que coadunem com o ideal especulativo das áreas urbanas.

É no âmbito instrumental que o PMIL apresenta seu maior leque de inovações, para fomentar a aplicação de diversas ferramentas da política urbana, tais como, planta da situação real existente da área consolidada, irreversível e segura como forma de acelerar o processo decisório do licenciamento urbanístico, matrícula autônoma decorrente do desmembramento da grande gleba em unidades imobiliárias e a previsão de contrato de doação como forma de efetivar a titulação da propriedade em concreção às diretrizes gerais propostas.

Outro aspecto inovador que merece destaque é o período de inalienabilidade inserido na escritura definitiva, conforme prevê a Lei estadual n º 15.211/2013, que estabelece o período de 1 (um) a 5 anos (cinco), e a restrição urbanística de vedação do remembramento do imóvel. Com essa decisão, busca-se evitar os contratos de compra e venda de gaveta, tão característico de assentamentos considerados de baixa renda, e que tem no ato de reconhecimento de firmas nos cartórios a uma falsa legalidade, além de afastar a pressão da especulação imobiliária.

Não podemos deixar ainda de evidenciar o processo de gestão democrática e efetivação da igualdade entre homens e mulheres ao reconhecer como entidade familiar, constituída pelos cônjuges ou companheiros, homoafetivos ou não, e sua prole, bem como pela família unipessoal[7], monoparental[8] e anaparental[9] para efetivação do direito à moradia.

Portanto, não podemos olvidar que a mola propulsora do êxito do programa é o alinhamento entre as dimensões democráticas e burocrática do programa, isto é,

7 É a composta por apenas uma pessoa.

8 É a relação protegida pelo vínculo de parentesco de ascendência e descendência. É a família constituída por um dos pais e seus descendentes.

9 É a relação que possui vínculo de parentesco, mas não possui vínculo de ascendência e descendência, sendo hipótese de dois irmãos que vivam juntos.

a capacidade técnico-administrativa e a capacidade política, associada a habilidades dos atores do Estado em expandir a interlocução com a sociedade civil e atores do sistema político nos processos de políticas públicas. Salientando que, o processo de identificação de padrões, formulação e organização do PMIL teve a necessidade do aparato burocrático como viés estruturante, ou seja, estabelecimento de critérios formais, equipe técnica e conselho técnico especializado e modelo de gestão definido.

No Estado de Pernambuco, foram contempladas com recursos desse programa, diversas comunidades, entre elas, Roda de Fogo (Torrões), que tinha o intuito de beneficiar 15.665 (quinze mil e seiscentos e sessenta e cinco) pessoas direta e indiretamente, apenas na citada área.

Diante da importância da valorização do conhecimento tradicional espacial, o qual tem sido determinante para a formalização de novos instrumentos de políticas públicas de ordenamento territorial, como por exemplo, a regularização fundiária, a filosofia do Programa Meu Imóvel Legal é retratar as lutas históricas de ocupação, bem como a situação atual, como forma de reconhecimento cultural e espacial.

Neste sentido, a reconstrução da poligonal (área de regularização) perpassa pela participação popular e registros de documentos no cartório de imóveis. No projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo foi necessário dialogar com as pessoas inseridas na localidade, com objetivo de mapear as identidades culturais e espaciais em sua origem.

Somente após tal discussão tomar a decisão política que fomentaria a inserção da política pública de regularização fundiária na localidade. Podemos citar como exemplo prático de reconhecimento da participação popular a inserção de área remanescente informada e mapeada pelos moradores de Roda de Fogo, na qual sequer constava no registro de imóveis, mesmo sendo de "propriedade" da Perpart.

Posteriormente, a Perpart ingressou com um processo de retificação na matrícula para inserir a respectiva área no processo de regularização, reconhecendo que a participação popular é uma ferramenta importante para a reconstrução dos mapas.

> Assim sendo, a considerar o andamento do debate contemporâneo sobre cartografias sociais e mapeamentos participativos, tais iniciativas poderão ser vistas ora como esforços de resistência às dinâmicas da globalização, ora como instrumento de apoio à efetivação mesma destas dinâmica (ACSELRAD, p. 10, 2008).

No Brasil, diversas comunidades pobres ou socialmente marginalizadas estão se reunindo em oficinas de mapas, objetivando se afirmar espacialmente e assim poder legitimar suas próprias reivindicações. São inúmeras as experiências envolvendo grupos populares que já utilizam a cartografia, como registra o Projeto "Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil", que objetiva "fazer um balanço das distintas iniciativas de inclusão de populações locais nos processos cartográficos no Brasil, bem como discutir as estratégias, os quadros conceituais e metodológicos que orientam tais experiências" (IPPUR/UFRJ, 2007).

> Assim, o progresso técnico, mesmo motivado pela produção de riqueza capitalista, gerou mercadorias – ferramentas de cartografia que podem ser manipuladas em microcomputadores – cuja difusão ampla e muitas vezes livre, por meio da Internet, têm contraditoriamente aberto oportunidades não irrelevantes para que grupos sociais historicamente mais frágeis consigam produzir conhecimento sobre sua existência, cultura e território que vem lhes permitindo construir uma renovada perspectiva de empoderamento (FREIRE; FERNANDES, p. 8, 2010).

Nesse aspecto, o mapeamento participativo do projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo ao propor a inclusão das populações locais nos processos de produção de mapas reconheceu o conhecimento espacial e ambiental de populações, culminando em uma aceitação social do processo de regularização fundiária, na qual inclusive ajudou os cartógrafos no trabalho de campo.

O mapeamento comunitário envolve diretamente os membros da comunidade no levantamento do uso da terra e das fronteiras de seus domínios. (COLCHESTER, 2002).

A ideia de mapeamento participativo na comunidade de Roda de Fogo tem origem na construção e oportunidade de diálogo com grupos menos favorecidos, bem como a integração deles na sociedade. Nesse contexto, a cartografia social através dos mapas participativos e a cartografia técnica são elementos essenciais na edificação do processo fundiário, tendo em vista associar a ciência da informação geográfica aos seus efeitos sociais e culturais na busca da democratização do território.

4.1. A regularização fundiária na comunidade de Roda de Fogo e seu processo operacional

Em 27 de junho de 2013, o Conselho de Regularização de Imóveis do Estado de Pernambuco (CORI-PE), aprovou 16 (dezesseis) áreas que estavam aptas à Regularização Fundiária, entre elas, Roda de Fogo. Tal área passaria a ser objeto de licitação para levantamento topográfico e identificação da população beneficiada, bem como, a atualização cadastral de famílias, que já tinham recebido títulos de posses emitidos e/ou preparados e que nunca foram entregues. Para a realização do projeto, foram implementadas as seguintes etapas operacionais descritas abaixo.

A primeira etapa realizada foi a mobilização social, na qual inaugura os trabalhos de campo, sendo esta a etapa que merece destaque, por ser o primeiro contato com a população das áreas definidas, e é neste momento que a equipe de regularização fundiária solicita autorização para integrar, temporariamente, o cotidiano da comunidade. A citada etapa foi realizada nas datas 9 de setembro 2013 a 15 de outubro 2013.

As modalidades de mobilização adotadas são as seguintes: a) Articulação com parceiros dos órgãos governamentais presentes nas áreas de atuação da Regularização; b) Reuniões para compartilhar conhecimentos sobre a dinâmica da

área e quais estratégias deverão ser utilizadas nas próximas fases da mobilização; c) Reconhecimento das instituições civis no território; d) Visitas técnicas, realização de entrevistas e produção de relatórios; e) Apresentação da Regularização fundiária às lideranças e representantes civis; f) Reuniões na comunidade, para esclarecer objetivo do processo fundiário, bem como empreender proposta e formar rede de articulação composta por entidades civis, representantes comunitários e instituições governamentais; g) Mobilização de rua (Passagem de carro de som, panfletagem e abordagem porta- porta) para convidar a população a participar das reuniões comunitárias; h) Apresentação da regularização fundiária a toda comunidade com uma grande reunião comunitária para que toda a população compreenda na execução do projeto esclareça suas etapas e objetivos.

A segunda etapa foi o selamento dos imóveis, isto é, o reconhecimento georreferenciado do imóvel, identificando se a configuração do imóvel é multifamiliar ou co0habitação, bem como as características da edificação sobre o lote a ser regularizado e tipo de ocupação (se comércio, misto ou moradia), e endereçamento.

Na terceira etapa do processo fundiário, temos o cadastramento social, ou seja, aplicação da pesquisa socioeconômica através de formulário e o recolhimento dos documentos do cadastrado. O cadastro social é a principal ferramenta para a análise social e jurídica, pois o formulário de cadastramento apresenta todos os dados socioeconômicos levantados em área, revelando a relação dos ocupantes com os imóveis (se cedido, alugado, próprio; herdado, tempo de moradia), bem como possibilita ao analista a apreensão da realidade local. O processo deverá ser ágil e acessível a toda população para que haja adesão de todos os habitantes da área, e evitar retrabalhos.

Concomitantemente às etapas anteriores foram sendo realizados o levantamento topográfico para a confecção da planta da situação real existente, na qual foi submetida à Prefeitura do Recife (Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano (SEMOC) e Secretaria Executiva de Licenciamento urbanismo (SELURB) em 10 de janeiro de 2014, com objetivo de conseguir a aprovação para posteriormente registrar no cartório de imóveis o projeto de regularização fundiária e os títulos de propriedade.

Impende salientar que, o processo de aprovação da planta da situação real existente foi extremamente tenso, tendo em vista, a burocracia e a tecnicidade conservadora dos técnicos do órgão municipal, os quais desejavam aprovar o referido projeto com base em um loteamento novo, isto é, sem levar em consideração que tratava-se de área consolidada, segura e irreversível, e com mais de vinte anos de ocupação.

O projeto de regularização fundiária foi aprovado em 29/01/2014, a partir dos parâmetros urbanísticos flexíveis da Lei estadual nº 15.211/2013 e Lei Municipal nº 16.113/95, bem como forte coalizão política instalada na época.

Posteriormente, os beneficiários aptos pelo do Programa Meu Imóvel Legal obtiveram seus títulos de propriedade registrados no 4º registro de imóveis da capital, e devidamente entregues em ato sole com o Governador do Estado de Pernambuco da época.

4.2. Entraves, limitações e potencialidades na regularização fundiária de Roda de Fogo

O processo de regularização fundiária de Roda de Fogo foi acometido de diversos fatores os quais culminaram em diversos entraves quais sejam, a participação popular limitada pela descrença política, tendo em vista as experiências incompletas das políticas de regularização fundiária no Estado de Pernambuco na qual a população se organizou, participou, e o processo não foi finalizado; a vontade política x a limitada dificuldade técnica dos órgãos municipais; os limites territoriais restringidos pela impossibilidade de regularização de alguns imóveis; categorização de imóveis incompatíveis com o processo de regularização fundiária de interesse social, como por exemplo, comércio, serviços e igrejas, e, por último o receio de pagamento de IPTU em áreas isentas, bem como seu aumento do imposto em áreas não isentas.

De outra banda, não podemos olvidar que a aprovação do projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo instituiu, no âmbito municipal, a aprovação do instituto da planta de levantamento da situação real existente destinada à regularização fundiária jurídico dominial, com base na Lei estadual nº 15.211/2013 e no decreto municipal no 27.703, flexibilizando assim, parâmetros urbanísticos e criando outros instrumentos jurídicos capazes de adequar à realidade informal das ocupações á cidade formal sem a necessidade de transformação da área em zona especial de interesse social, tendo em vista o reconhecimento da ocupação consolidada, segura e irreversível.

Ademais, o processo de regularização fundiária na comunidade de Roda de Fogo, ainda vem sendo realizado, tendo em vista, os diversos cadastrados ainda estarem solucionando suas pendências documentais para recebimento do título de propriedade registrado em cartório. Salientamos ainda que a pendência do processo fundiário constata-se apenas em emissão de títulos dos retardatalhos com pendência jurídica e social, ou seja, os demais processos foram devidamente finalizados.

Nesse contexto, resta evidente a importância da propriedade fundiária no espaço urbano como mecanismo de reconhecimento do direito humano a moradia, e de outro lado, resta aos técnicos de diversas áreas encontrarem a convergência do social e o legal, pois o acesso à terra e à propriedade é direito fundamental de todos.

4.3. Resultados do Programa Meu Imóvel Legal na comunidade de Roda de Fogo

O projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo executado pelo PMIL possui uma área de aproximadamente 52,22 ha, equivalente a 72 (setenta e dois) campos de futebol padrão oficial, onde foram regularizadas 3.133 unidades imobiliárias, que beneficiou até o momento 15.665 (quinze mil e seiscentos e sessenta e cinco) pessoas direta e indiretamente.

O resultado preliminar da execução do projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo, pode ser visto no quadro abaixo:

Tabela 1 – Resultados preliminares do projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo

Hectares de área trabalhada	52,22
Selamento de imóveis	5.918
Cadastramento	4.541
Unidades Imobiliárias Regularizadas	3.133
Escrituras Registradas (títulos de propriedade)	1.700
Reuniões Comunitárias	12
Mutirões de Atendimento	20
Atendimento sócio jurídico	8.900
Atos de Entrega de Escritura	03
População beneficiada direta ou indiretamente	15.665

Fonte: Relatório do Programa Meu Imóvel Legal (2019).

Cabe ainda registrar que, com objetivo de desburocratizar as ações com os Stakeholderes no tocante à execução do programa foi criado um Grupo de Trabalho multinstitucional e multidisciplinar[10] (GT da Regularização Fundiária) sob a coordenação da Secretaria de Administração do Estado (SAD) a partir da Perpart, do Tribunal de Justiça do Estado (TJPE) a partir da Corregedoria Geral de Justiça (CGJ) e acompanhamento da Secretaria de Governo do Estado (Segov) e Secretaria de Articulação (Seart), compostos exclusivamente por técnicos, gestores e delegatários do serviço público, sendo realizado mais de 07 (sete) meses de atividades do Grupo de Trabalho, totalizando 40 encontros e 160 horas de reuniões e discussões para elaboração das soluções jurídicas e operacionais que viabilizaram os projetos de regularização fundiária dos trabalhos de campo ao registro nos cartórios competentes.

Salientamos ainda que, foram frutos das citadas reuniões, provimentos, leis, resoluções, portarias, modelos de memorial descritivo, matrículas e contrato de doação, os quais culminaram no êxito do projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo.

5. Considerações Finais

As cidades brasileiras demonstram diversos fatores que contribuíram para o processo de urbanização as avessas, materializando a distância entre as regras urbanísticas e a real situação de ocupação das cidades. Desde a década de 1980, resta latente um processo de reformulação jurídica e urbanística em relação à regularização fundiária, e sem baldas de dúvidas, a institucionalização do Prezeis no Recife contribuiu para o avanço nacional. No entanto, embora todos os avanços legislativos, administrativos e urbanísticos, as soluções ainda são de difícil construção prática, tendo em vista o conservadorismo arraigado na Administração Pública.

10 PERPART, Relatório de Gestão 2013.

Neste sentido, o grande desafio do processo fundiário é a adequada construção legislativa e a mudança cultural e técnica dos profissionais e atores da regularização fundiária, pois, quando é outorgado o direito ao morador de se tornar proprietário do solo onde reside na cidade, esse direito não inclui práticas já consolidadas naquele território. Assim, renova-se o descompasso, apontado por Souza (2008), entre o processo vivido por essas comunidades e os processos "legais" que baseiam a ação jurídico-política.

De outra banda, as políticas públicas de habitação necessitam reconhecer as identidades culturais e espaciais de cada cidade, e uma das formas de inovar e aproximar a população na formatação de uma política inclusiva é a cartografia social através de mapeamentos participativos.

Diante dessa situação fazem-se necessários estudos aprofundados, com objetivo de avançar nos procedimentos de regularização fundiária e de formas para garantir o desenvolvimento urbano e o reconhecimento das ocupações consolidadas de nossas cidades. Tudo isso passa pela conscientização de que as normas urbanísticas precisam de flexibilidade para se adequar a realidade urbana, e não o contrário.

Neste aspecto, o Programa Meu Imóvel Legal traz uma inovação no processo fundiário desde a base administrativa, uma vez que alinhada o modelo de gestão do Estado no seu planejamento estratégico. Assim, baliza o processo de Planejamento Estratégico através da premissa de que a definição da estratégia precede a ação, e que a lógica de planejamento deve ser baseada em planos estratégicos integrados, onde as atividades de Planejamento e Orçamento estejam alinhados dinamicamente aos instrumentos formais de planejamento (PPA, LDO e LOA), rotinizando assim, um conjunto de tarefas e procedimentos para cada uma das etapas do Ciclo de Gestão de Políticas Públicas (Formulação, Implementação, Monitoramento e Avaliação).

Ademais, o PMIL através da influência dos mecanismos da burocracia, estrutura a identificação de padrões e processos organizacionais para a promoção de uma moderna e virtuosa relação Estado-Sociedade, na busca de uma maior eficiência das ações estatais.

Desse modo, a influência do modelo de gestão Todos Por Pernambuco e suas ferramentas disponíveis no processo gerencial são imprescindíveis para a elaboração, formulação e execução do Programa Meu Imóvel Legal, no qual trouxe reflexões quanto a nova forma de estruturar a Administração Pública no processo fundiário, através alinhamento e integração dos processos, órgãos e atores deste demanda estatal.

Neste sentido, devemos aprofundar os estudos da proposta inovadora trazida pelo Programa Meu Imóvel Legal e a regularização fundiária jurídico dominial, qual seja, de que os projetos de regularização fundiária ocorram de forma integrada administrativamente e judicialmente, resolvendo a situação social, registral, administrativa, dominial e urbanística das áreas, cuja ocupação é consolidada, irreversível e segura, de forma a permitir que, a partir das intervenções, essas comunidades transformem-se em bairros legais, retirando-os da situação de invisíveis sociais em que se encontram e, principalmente, reconhecendo o direito ao cidadão de ser proprietário do seu imóvel através de uma escritura definitiva, além de garantia de permanência no solo onde as

famílias edificaram suas vidas, desenvolveram relações sociais e consolidaram uma identidade cultural, de acesso a serviços públicos essenciais, financiamentos habitacionais, integração das áreas à cidade, através de endereçamento oficial, bem como afastando a possibilidade de despejos e ações voluntaristas de gestões que coadunem com o ideal especulativo das áreas urbanas.

Nessa perspectiva, a execução da RFJDIS vem demandando um rigoroso trabalho conjunto e integrado de órgãos públicos, a mitigação de entraves jurídicos e financeiros no registro dos imóveis passíveis de regularização, a definição do(s) proprietário(s) de lotes constituídos por mais de uma edificação, dificuldades de comprovação do tempo de posse das famílias ocupantes, e ainda algumas resistências por parte da população, uma vez que esta mesma população foi alvo de processos anteriores de regularização inconclusos. Destaca-se ainda, as possíveis incompatibilidades com as legislações ambientais.

Portanto, a Regularização Fundiária Jurídico Dominial de Interesse Social é apenas uma das alternativas que visa minimizar os impactos desenvolvimentistas dos padrões urbanos atuais. Desse modo, este tipo de regularização fundiária não pode ser um fim em si mesmo, mas sim, uma possibilidade de interligação setorial com as demais políticas urbanas, ou seja, resolver a demanda fundiária por partes, desde que assegure de imediato a propriedade e a participação do cidadão do inicio ao fim do processo fundiário.

Referências

ACSELRAD, H. Cartografias Sociais e Território: Introdução e Disputas cartográficas e disputas territoriais, in: ***Cadernos*** IPPUR/UFRJ, 2008.

ALFONSIN, Betania; FERNANDES, Édesio (coord) ***A lei e legalidade na produção do espaço urbano***. Belo Horizonte, Del Rey, 2003.

BRASIL. ***Lei 6.766 de 19 de dezembro de 1979***. Brasília: Congresso Nacional, 1979.

_____. ***Lei 10. 257 de 10 de julho de 2001***. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

_____. ***Lei 11.977 de 07 de julho de 2009.*** Brasília: Congresso Nacional, 2009.

CASARIN, V.; OLIVEIRA, M. A. A., LOCH, C. ***A importância do Cadastro Técnico Multifinalitário frete ao estatuto da cidade e plano diretor na busca pela justiça social***. Anais do COBRAC, 2006. Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006.

Colchester, Marcus. ***O mapeamento como ferramenta para garantir o controle comunitário***: alguns ensinamentos do sudeste asiático. WRM Boletim nº 63. Outubro de 2002.

COSTA, Alexandre. ***Roda de Fogo: cidade encantada, a biografia.*** Recife, 2010. Disponível em: http://rodadefogoencantada.blogspot.com.br/. Acesso em: 2 março 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. ***Censo de 2010***. Brasil, 2010.

LEITE, Ricardo. Recife dos morros e córregos: a fragorosa derrota do exterminador de mocambos e sua liga social em Casa Amarela. Dissertação (Mestrado) Recife. UFPE, 2010. Disponível em:

http://www.encontro2010.historiaoral.org.br/resources/anais/2/1270423029_ARQUIVO_RECIFEDOSMORROSECORREGOS.05012010.pdf.

LIMA, Rosa Maria Cortês de. A cidade autoconstruída. ***Tese*** (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2005.

NALINI, José Renato; NERY, Wilson (coord.). ***Regularização Fundiária***. São Paulo: Forense, 2014.

N.C.F. Freire; A.C.A. Fernandes. Mapas como expressão de poder e legitimação sobre o território: uma breve evolução histórica da cartografia como objeto de interesse de distintos grupos sociais. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS GEODÉSICAS E TECNOLOGIAS DA GEOINFORMAÇÃO, nº 3, 2010, Centro de Tecnologia e Geociências (CTG) da UFPE. ***Anais...*** Recife: Editora da UFPE, 2010.

PERNAMBUCO. ***Lei 15.211/2013 de 19 de dezembro de 2013. Recife***, Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, 2013.

SMOLKA, Martim. ***Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução***. Cadernos do IPPUR, 2002.

SOUZA, Maria Ângela A. Et. Alli, ***O Processo de formação de favelas de Casa Amarela.*** Recife. MDU/UFPE. 1984.

SOUZA, M. A. A. Loteamentos/Assentamentos de Gênese Ilegal na Metrópole do Recife. Descompasso entre o arcabouço jurídico e a realidade social. In: BÓGUS, L. M. M.; PASTERNAK, S. (Org.) ***Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização Análise comparativa Brasil-Portugal***. São Paulo: PUC-SP, 2010, p. 219-246.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras e. ***Estatuto da Cidade: para compreender***. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

Slum upgrading in Brazil: lessons from evaluation processes

Mejoramiento de asentamientos precarios en Brasil: qué se puede aprender de los procesos de evaluación

Urbanização de assentamentos precários no Brasil: o aprendizado dos processos de avaliação

Renato Balbim[1]
Cleandro Krause[2]

Abstract

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro. Slum upgrading in Brazil: lessons from evaluation processes. ***Revista Ce&Trópico***, v. 43, special edition, p. 185-202, 2019. DOI: 10.33148/ CeTrópico_v.43n. esp(2019)p.177-195

Slum population has had a relative decrease during the 21st century in Brazil. Beginning in the 1990's, the Brazilian public policy towards slums has been notable, both at national and local levels. Nevertheless, priority has been given to improvement works, evaluation of their results has been a neglected aspect, and a knowledge gap between investments and their impacts has broadened. This paper aims at summarizing the contributions of researchers at the Institute for Applied Economic Research (IPEA), who conducted slum-upgrading evaluations from 2009 until 2014. They comprise methodologies and procedures for a meta-evaluation of intervention projects as a means to improving programs; a logical model for the evaluation of the intervention in one of the largest favelas in the country; an evaluation guideline proposal for a nationwide precarious settlements urbanization program; and relevant findings of the focus group technique as a qualitative research method. The paper seeks to publicize the results achieved in an effort to advise governments and improve their policies; to foster discussion on tailored evaluation methodologies; to contribute critically with international development agencies; and to reinforce the exercise of citizenship through evaluation practices, transparency, and accountability.

Keywords: slum upgrading. Public policy evaluation. Meta-evaluation. Logic model. Evaluation indicators. Brazil.

1 PhD in Human Geography. Lecture Professor and Visiting Research at University of California Irvine – Department of Urban Planning and Public Policy. Researcher at the Brazilian Institute for Applied Economic Research (Ipea) (2009-2018). renatobalbim@gmail.com Orcid: https://orcid.org/0000-0003-4905-7078

2 PhD in Urban and Regional Planning. Researcher at the Brazilian Institute for Applied Economic Research (Ipea) since 2009. cleandro.krause@ipea.gov.br. Orcid: https://orcid.org/0000-0001-9118-3698

Resumen

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro. Mejoramiento de asentamientos precarios en Brasil: qué se puede aprender de los procesos de evaluación. ***Revista C&Trópico***, v. 43, edición especial, p. 185-202, 2019. DOI: 10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.177-195

La población de las favelas brasileñas tuvo una reducción relativa desde el comienzo del siglo XXI. La política pública para los asentamientos precarios, iniciada en la década de 1990, sea por el gobierno federal como por las administraciones municipales, ha sido notable. Sin embargo, la prioridad ha sido dada a obras de mejoramiento por medio de la urbanización, mientras la evaluación de sus resultados no ha recibido la misma atención. Eso contribuyó para alargar una falla de conocimiento de la relación entre inversiones y sus impactos. Este artículo busca resumir las contribuciones que han sido aportadas por expertos del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), responsables por evaluaciones de mejoramiento de asentamientos precarios en Brasil, entre los años de 2009 y 2014. Ellas comprenden metodologías y procedimientos para la meta-evaluación de proyectos de inversiones, en cuanto un medio de refinar programas; un modelo lógico para evaluación de la intervención urbanística en una de las más grandes favelas *del país; una propuesta de directrices de evaluación para un programa de mejoramiento de barrios precarios, de alcance nacional; y hallados relevantes de la aplicación de la técnica de grupos focales como método de investigación cualitativa. Se busca así dar publicidad a resultados obtenidos en iniciativas de asesoramiento de gobiernos, para que mejoren sus políticas públicas; fomentar la discusión sobre metodologías de evaluación "a medida"; contribuir críticamente con agencias internacionales de desarrollo; y reforzar el ejercicio de la ciudadanía por medio de prácticas de evaluación, transparencia y* accountability.

Palabras clave: Mejoramiento de asentamientos precarios. Evaluación de políticas públicas. Meta-evaluación. Modelo lógico. Indicadores de evaluación. Brasil.

Resumo

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro. Urbanização de assentamentos precários no Brasil: o aprendizado dos processos de avaliação. ***Revista C&Trópico***, v. 43, edição especial, p. 185-202, 2019. DOI: 10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.177-195

A população que mora nas favelas brasileiras teve uma redução relativa desde o começo do século XXI. A política pública para os assentamentos precários, iniciada na década de 1990, tanto pelo governo federal como pelas administrações municipais, foi notável. Contudo, a prioridade foi dada a obras de melhoramento por meio de urbanização, enquanto a avaliação de seus resultados não teve a mesma atenção, e uma lacuna de conhecimento da relação entre os investimentos e seus impactos aumentou. Este artigo busca resumir as contribuições de pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que realizaram avaliações de urbanização de assentamentos precários de 2009 a 2014. Elas compreendem

metodologias e procedimentos para a meta-avaliação de projetos de investimentos enquanto um meio de aprimorar programas; um modelo lógico para a avaliação da intervenção urbanística em uma das maiores favelas do país; uma proposta de diretrizes de avaliação para um programa de urbanização de assentamentos precários de abrangência nacional; e achados relevantes da aplicação da técnica de grupos focais, enquanto método de pesquisa qualitativa. Busca-se, assim, dar publicidade a resultados obtidos em esforços de assessorar governos, de modo a refinarem suas políticas públicas; fomentar a discussão sobre metodologias de avaliação "sob medida"; contribuir criticamente com agências internacionais de desenvolvimento; e reforçar o exercício da cidadania por meio de práticas de avaliação, transparência e *accountability*.

Palavras-chave: Urbanização de assentamentos precários. Avaliação de políticas públicas. Meta-avaliação. Modelo lógico. Indicadores de avaliação. Brasil.

Data de submissão: 12/07/2019
Data de aceite: 24/07/2019

1. Introduction

One in eight people, or an estimated one billion globally, live in slums (UN-HABITAT, 2016). Slums are comprised of populations suffering from at least one housing deprivation: lack of access to improved water supply and sewage, insufficient living area, housing durability, and tenure security (UNITED NATIONS, 2015). The Millennium Development Goals (MDG) characterize living conditions and housing stock in order to evaluate them independently of local slum denominations. The 2014 MDG Report found that 29.7 percent of the urban population in developing countries suffer from at least one housing deprivation (UNITED NATIONS, 2015).

While the UN Report indicates that absolute numbers continue to grow, slum dwellers population share in developing countries actually decreased from 39.4 percent in 2000 to 29.7 percent in 2014 (PURWANTO et al., 2017). The Brazilian MDG Report validates this improvement showing a relative slum population decrease in Brazil from 47.6 percent in 2001 to 36.6 percent in 2012 (Brazil, 2014), above average for developing countries.

Similar to other developing countries, slums in Brazil have several configurations, including *favelas*, irregular and clandestine land subdivisions, derelict housing complexes, and other local forms and nomenclatures. The first favelas census in Rio de Janeiro, formerly the Federal District, was conducted in the early 1950s, prior to the construction of the "subnormality" concept and information collection (CARDOSO, 2016). Subsequently, each decade reveals a demographic census with updated surveys. Since the 1991 Census, the term "subnormal agglomerates" has been used to designate settlements lacking public services with irregular land tenure and with disorderly and dense occupation (Brazil, 2014).

In 2010, 11.4 million people, or 6 percent of the country's population, lived in subnormal census tracts. About half of them resided in the Southeast, where the largest metropolitan areas are situated: Sao Paulo and Rio de Janeiro. Thus, the role of cities in the country's urban network is a spatial factor in determining subnormal agglomerates location. The metropolises higher in the urban hierarchy concentrate economic production, jobs, and the majority of the subnormal agglomerates as well (Brazil, 2011).

Slum upgrading or "reurbanization of favelas", as it is referred to in Brazil, originated in the 1980's with metropolitan cities initiatives – Projeto-Rio (1979) pioneering the Favela-Bairro program in Rio de Janeiro (1992), PREZEIS in Recife (1987), Santo Andre (1989)[3], Belo Horizonte (1983)[4], Sao Paulo (1980) and Diadema (1983). These cases have combined the provisions of essential public services, accessibility, and housing improvement with the extensive land regularization goal requiring lengthy legal proceedings. However, in Brazilian slums, lacking legal titles does not restrain public urban works. Indeed, priority is given to upgrades and improvements. This practice runs contrary to those advocated and supported by international agencies such as the World Bank in other developing countries under the name of "bankable slums" (JONES, 2012).

This strategy was reviewed by the Bank in "Thirty Years of World Bank Shelter Lending Report. What Have We Learned?" (2006, p. 28-31). In this case, the World Bank disputes the DeSoto finding that titling is necessary to financially "unlock" urban land capital citing the ability of several countries to create alternative tenure security instruments. Based on all the difficulties and delays in procurement procedures and the need of a financial system to convert the securities into capital, the Bank evaluation questions the gains associated with the land regularization investment:

> [...] depending on the existing constraints, there are a variety of tenure instruments that can be employed to convey property rights or freedoms. In addition, because many of these instruments do not require prior physical planning, infrastructure servicing, and surveying of the settlements, they are often an advantageous strategy from the perspective of widespread coverage at reduced costs (WORLD BANK, 2006, p. 31).

Following the closure of the National Housing Bank (BNH) in 1986, urban policies began to reorganize first at the local level and subsequently at the national level in the late 1990s under the strategy developed at Brazilian municipalities that use different tenure instruments to convey land rights and urban upgrading.

3 About the awarded upgrading slums programs developed and implemented by Santo Andre's city, see: Denaldi, 2004.

4 "The land use planning and legislation now recognize the existence of favelas and provide for their consolidation through the adoption of urban patterns that are different from those applied to the formal city. Instruments are also applied to recognize land tenure, such as the CDRU (Concession of Real Right of Use) and the Collective Usucaption. In 1983, the municipal government of Belo Horizonte instituted PROFAVELA (Regularization of Favelas Municipal Program); in 1983 and 1987, the municipal government of Recife established the ZEIS (Zones of Special Social Interest) and PREZEIS (ZEIS Regularization Plan), respectively." (Denaldi, 2003:71)

At the local level, the slums upgrading actions of the 1980's and 1990's were supported by the World Bank (i.e. the 'Rio Grande' project and the Environmental Sanitation of the Guarapiranga Reservoir in Sao Paulo, both in 1992). In 1993, the Inter-American Development Bank (IDB) financed the Favela-Bairro in Rio de Janeiro and, in 1994, the Programa Singapura in Sao Paulo. At the end of the 1990s, the convergence between the Brazilian programs and the guidelines of the international agencies was greater with the "Habitar Brasil BID," (HBB) Federal program.

This pioneer program, HBB, invested in slum upgrading at the national scale. Combined with resources from the IDB and federal budget, HBB integrated implementation monitoring and evaluation processes including results and program evaluation into its principles and guidelines. International agencies program evaluations, however, are closer related to financial application effectiveness than to policy specific impacts and results (WORLD BANK, 2006; IDB, 2012; 2014). As discussed in more detail below, HBB's evaluation guidelines comprised its interventions individually like "case studies", while conversely, the program evaluation was restricted to measuring only its financial effectiveness, something similar to a monitoring process.

It is important to emphasize that policy evaluation is not common practice in the Brazilian public sector. In policies with more developed evaluation processes, such as health and education, the results are used to improve services and accountability. Unlike slum upgrading processes, the evaluation in both cases tends to be simpler since the service is provided directly to the people subject to and part of the service assessment quality examination.

Aside from sectorial particularities and Brazilian public policies' challenges, evaluation processes in general have made progress in the first decade of the new millennium (NOGUEIRA; CAVALCANTE, 2009). However, the traditional urban policies' evaluation – e.g. housing, mobility and sanitation – does not differ from the inconsistency of planning and investments marking the public sector and therefore must be considered under such constraints.

However, since HBB began its activities in 2001, Brazil has made significant improvements in slum urbanization policies. Specifically, the significant and increasing financial and technical investments made under Priority Investments Policy (PAC) from 2007 to 2014, enabled considerable scale gain, development, and in some cases, consolidation of adapted methodologies and guidelines. The two phases of the PAC Slum Upgrading totalized 33.5 billion Reais (17 U$ billion) invested in 3,528 precarious settlements throughout the country. Ultimately, the PAC facilitated the disassociation of Brazilian slums upgrading programs from the international agencies' goals.

Public agents prioritized the production and improvement of housing over evaluating programs. This resulted in a knowledge gap between financial investments and induced impacts. Opportunities to combine public investments with community efforts toward improved living and housing conditions have also been missed.

From 2009 to 2014, researchers at the Institute for Applied Economic Research (IPEA) addressed theoretical and practical efforts for the development and application of innovative and tailored methods of slum upgrading policies, programs, project evaluations, and meta-evaluations in Brazil.

In an effort to collaborate toward structuring a methodologically qualified and committed debate for improving public policies and social participation, this article evaluates specific innovations organized into four sections, each devoted to a specific set of methodologies and procedures, followed by concluding remarks. HBB meta-evaluation was the first developed and applied methodology followed by the PAC intervention evaluation logical model of Complexo do Alemão (one of the largest favelas in Rio de Janeiro). Additionally, methodological considerations were provided for the Precarious Settlements Urbanization Program of the Ministry of Cities evaluation guidelines proposal. Finally, relevant aspects that emerged during focus group sessions conducted at Complexo do Alemão were used to corroborate with concluding remarks.

This report serves multiple purposes: to publicize the results achieved in an effort to advise governments and improve public policies; to foster discussion on tailored evaluation methodologies; to contribute to similar efforts by banks and international development agencies; and to reinforce the exercise of citizenship through evaluation practices, transparency, and accountability.

2. Meta-evaluation: How to enhance a program by evaluating intervention results

It is important to distinguish program evaluation from individual intervention outcome evaluation. When stressing the need for tailored evaluation methods, we refer to the need to adequate or even overcome programs which were developed beyond the beneficiaries' reality; programs which had responded to external goals and excluded fundamental local conditions for their own improvement. It is in this way that the shortcomings of the HBB Program pioneering evaluation method should be resolved.

The HBB evaluations demonstrate how international development agencies prioritize case studies analysis, without concern for structuring adapted policies and programs that are capable of overcoming structural problems. Some IDB synthesis document analysis assessing program performance clarify that "evaluations" are only required to projects and interventions, in other words, cases. Evaluation at the level of policies corresponds to the Bank's goal: budget execution, "Bank's social housing operations effectiveness evaluation", and risk analysis (IDB, 2016; 2014; MAGALHAES; VILLAROSA, 2012; MAGALHAES, 2016). In this case, the program in its entirety did not have its own evaluation methodology, but instead, the program presented only a methodological model to assess each isolated intervention.

Therefore, a methodology was developed to evaluate the program from the set of the interventions evaluations, plus the assessment of each applied guideline and also the evaluation process itself and the set of all these documents together, thus establishing a meta-evaluation.

This all happened in 2010 when the Brazilian Ministry of Cities (MCidades) National Housing Secretariat expressed intent to better understand HBB efficiency and effectiveness. Subsequently, and because of the impossibility of doing so based on the available instruments provided by the program evaluation guidelines, IPEA developed a detailed meta-evaluation methodology of ex-post evaluations of slum upgrading projects in Brazil.

In late 2010, municipalities and states that were implementing HBB's projects submitted 27 evaluation reports to MCidades. These documents were prepared in compliance with the guideline established in 2004 called "Pilot Projects of Investment/ Intervention on Favelas: Indicators Matrix for Post-Occupancy Evaluation". This matrix was developed by Brazilian stakeholders with the support of IDB and MCidades to achieve Bank guidelines.

The reports were analyzed by IPEA researchers initially to elaborate a statistical synthesis of results, allowing the Brazilian federal government to quantitatively evaluate the program. The goal was to develop an HBB program meta-analysis considering IDB guidelines, which only requested project evaluation and program monitoring. However, the analysis indicated that this objective was unattainable due to format diversity and adopted methodological procedures. This diversity was predictable considering MCidades accepted the inclusion of new indicators by evaluators at the local government level.

The initial research limitation resulted in a stimulus to a broader recommendations proposal evaluating favela urbanization, with meta-evaluation, a form of quality control applied to each evaluation and to the whole evaluation process (BALBIM et al., 2012).

At the time of this research, PAC's slum upgrading projects were already underway. Upon completion, they would be evaluated according to the current HBB standard. Consequently, procedure evaluations and revisions were urgent.

Meta-evaluation is a complex methodological procedure that seeks to analyze evaluation process components, including the evaluator and specific context assessment. According to Scriven (1991), who pioneered the concept, meta-evaluation represents both an ethical and a scientific commitment, since people's well-being is a factor for evaluation. As an ethical commitment, the qualitative nature of meta-evaluation requests value judgments, whose criteria must be predefined and disclosed.

For the purpose of this research, education evaluation criteria were adopted. This choice was made because education policies have been evaluated for a long time and in several countries, including Brazil, which makes the use of methodological advances in a more critical and tailored manner possible. In the United States, the Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JCSEE) has embraced evaluation criteria since 1981, and its broad acceptance is attributable to specificity and clarity of the methods and structures that they have proposed over the years (BUSTELO, 2002). We used the JCSEE's criteria based on the landmark book by Worthen et al. (1997) which includes 28 evaluation criteria, organized according to categories of utility, feasibility, propriety and accuracy, adapting them to the requirements and recommendations of the HBB / PAC evaluation standard.

Research led to synthesizing the results which could describe and evaluate HBB achievements. An instrument was developed broadening the evaluation function understanding in the policy cycle[5] , improving the standard and the HBB / PAC evaluation process.

The first research stage focused on the evaluation process quality. There was significant diversity in report form and contents; particularly variances in information sources and data collection procedures among reports. This is an interesting finding given the HBB had standard required information. Additionally, several reports resembled accountability documents rather than evaluations, which should disclose value judgments. This explains why only seven reports (26%) were considered valid at this research stage in leading into the analysis sequence.

The second stage was devoted to indicator matrix analysis included in the HBB evaluation standard, comprised of three axes: "housing and urban insertion"[6], "social inclusion" and "resident satisfaction" supporting the "main final dimensions", defined as "effectiveness and sustainability of projects in post-occupancy". Each axis was divided into "dimensions", then subdivided into "indicators", with corresponding "descriptors" (BRAZIL, 2004). Due to their generic nature, the descriptors allowed for subdivision into measurable items, creating a more detailed matrix level. This diverts from existing IPEA researcher knowledge and public policy evaluation literature that the indicators (parameters or values) should correspond to the most detailed level.

The HBB evaluation matrix standard measurable items list is comprised of 192 items, associated with 100 descriptors. However, as local evaluating teams included new indicators, the total measurable items, including those in the evaluation reports, increased to 263, an excessive number that did not allow for concise and comparable assessments.

Measurable items were initially evaluated for adequacy, the ability to effectively measure what they describe, portraying the degree or magnitude in which some expected transformation of the reality occurs, i.e., being accurate, including the source eventually determined by the evaluation standard. Measurable items were also evaluated for their feasibility, the relationship between cost and benefit of assessing them in a given context, referring to the existence of a source of information, ease of access and its frequency. The assessment of adequacy and feasibility is indicative of the easiness and difficulties that the selected reports may have faced in order to follow the guidelines of the evaluation standard.

Of the total measurable items presented initially in the matrix, approximately one quarter were considered adequate and about one half, feasible. The former, smaller numbers indicate that no guidelines existed in the standard regarding data collection sources.

The meta-evaluation research resulted in general recommendations that were incorporated into a slum upgrading evaluation policy further presented.

5 For the full meta-evaluation procedures and results, see: Balbim et al., 2012.

6 "Inserção urbana", hardly translatable, is commonly used by Brazilian policy agents to designate the surroundings areas of an urban intervention, e.g. a housing development project, which are usually described by accessibility to services, to equipment, to jobs, etc.

3. Reverse engineering, or how to evaluate what was not planned: a slum upgrading logical model

In an effort to establish evaluative models of slum upgrading policies in Brazil, an evaluation matrix was tailored to what may have been the most emblematic PAC's intervention, the "Complexo do Alemão" favela in Rio de Janeiro. It is worth mentioning that this research was carried out through direct and frequent contacts with the PAC's managers and formulators, as well as with the local Caixa's (Brazil's bank for urban development) technical teams, in addition to the state and municipal governments.

According to the information presented, the Urban Intervention in the Complexo do Alemão (IUCA) was intended to address both the lack of infrastructure and the socioeconomic causes that contribute to it being a segregated neighborhood. A total of US$ 420 million was expended; of which 96% was attributed to physical works, including the construction of a cable car with a 3.4 km line and six stations. The remaining four percent of the investment was applied in land regularization actions (over 27 thousand households) and social work for the impacted residents.

The initial research posed a fundamental question for the evaluation: what issue(s) motivated the intervention, and what goal(s) should it achieve? Local teams reported anecdotal facts on the decision-making process that would have resulted in Complexo do Alemão, and other slums, to be included into PAC interventions. These cases suggest certain arbitrariness, or at least the strong incidence of political conjuncture in the decision-making.

It was current the version according to which the president of the republic and the governor of the state would have flown over the Rio de Janeiro slums in a helicopter and then decided which ones would be selected to make part of PAC. The fact is that three very large favelas were chosen - besides Alemão, also Manguinhos and Rocinha -, remembering that previous favela urbanization programs, such as Favela-Bairro, had given priority attention to smaller intervention areas.

The absence of an integrated project and lack of knowledge about intervention fundamentals led researchers to propose a logical model. Researchers applied reverse engineering, a technique that seeks to rescue the project theory, allowing for investigation to begin with the problem that led to the elaboration of the intervention proposal and planning. Stakeholders' perspectives (political, technical and social) were considered to contemplate the various aspects contributing to shaping the central problem. This procedure allowed for validation of proposed alternatives and impact summarization.

The methodology developed to evaluate the Complexo do Alemão intervention innovates not only by applying the logical model to a specific project (versus a program), but importantly, constructs and details a justification for decisions and resource allocation. This enables indicator proposition associated to a "theoretical" project and accomplishes an effective evaluation. This method is fully adapted to the public policy needs and shortages in Brazil as well as in other developing countries, including policy formulations that do not expose the expected "bets" involved in their causal relations.

The logical model built for IUCA relates resources (financial, material and human inputs), actions and products (outputs), which together contribute to the intermediate

and final results. Intermediate results are associated to problem causes (they linguistically "transform" causes), and the final result is associated to the central problem at which the intervention aims. These linear connection chains simplify complex realities and are also useful to demonstrate program or project expectations while seeking desired results.

The logical model is equally as important to evaluate as the foundation of a reference, contract, plan or a project that establishes stakeholder expectation consensus. Therefore, the logical model minimizes divergences of evaluated program or project evaluation design, result interpretation, and improvement recommendations. The logical model also includes "intervention impacts" (indirect achievements not to be confused with direct results), and the "context factors identification", which may facilitate or hinder results achievement.

Once the IUCA logical model was developed and validated, the monitoring and evaluation indicators were then defined. Indicators relate to items in the logical model: products, intermediate results and final result. Simple product indicators compare the executed value with the programmed value. To verify, quantities are compared between those included in the project with those verified in work performed.

Result indicators verification occur immediately following the intervention or after a certain time. They compare a baseline and a post situation as originally designed by formulators. This transformation is attributable, totally or in part, to the products created.

The chart below demonstrates examples of intermediate results (infrastructure works, land regularization and social work) in the left column and respective indicators in the right column.

Chart 1: Examples of intermediate results

Improvement of access and mobility	Percentage of surfaced routes in the area connected to the city's main street grid
	Number of effective passengers in the cable car divided by the expected number of passengers calculated in the project (daily)
Expectancy of tenure security	Number of properties with a register required by the municipal government divided by the total number of properties
Improvement of the social organization for the shared management, environmental and equipment conservation	Number of actions of the social development plan effectively agreed between the comunity and the municipal government
	Satisfaction grade with cleanliness and maintenance of green areas and common equipments
	Number of activities related to conservation areas that actually took place

Source: BALBIM et al., 2013

The IUCA logical model's final result statement called for "Complexo do Alemão to be integrated into the city including community public space appropriations and dwellers that exercise full citizenship" (BALBIM et al., 2013). The evaluation design proposed 12 indicators to gauge the multi-faceted outcome for verification in the territory of Complexo do Alemão and in its relationship with the city. For example, the performance measured by the Social Development Index (IDS), periodically calculated by the Rio de Janeiro municipal government; the income and education level of the head of the household, and the existence of connection to the general sewage network; the Complexo do Alemão non-residents' frequency to its new equipment including the cable car (demonstrating the reciprocity of integration); and the emergence of territory-based candidates for elected city council positions.

The research resulted in a Complexo do Alemão video documentary and book (RODRIGUES, 2016) combining texts by researchers, residents, public servants, and others. IPEA researchers involved in formulating the IUCA logical model, however, did not apply the evaluation matrix. Other public actors involved in the intervention, whom could apply the methodology or at least enforce it, didn't use the evaluation matrix either. This probably reveals the relative negligence of governments in carrying out evaluation processes that risk obtaining likely unexpected or negative outcomes.

4. A program guideline proposal

The Complexo do Alemão experience and HBB meta-evaluation required advancement of a new PAC interventions evaluation standard proposal. The challenge was to produce a feasible methodology for a diverse set of projects that allowed for case comparisons and improvement of the policy at the national level (BALBIM et al., 2013).

Reverse engineering was applied to a proposed project design and financeable items listed in the MCidades contracting norms. The result was a *logical model of a complete urbanization intervention*, a tailored, unique and complete radiography of the most important national slum-upgrading program. Such a logical model is fundamental for public managers to recognize the totality of eligible actions; providing a clear notion of the dimensions of the program and the logical connections of its actions.

A key finding was that a product designed, executed and delivered to the beneficiary at the end of the intervention does not necessarily result in the transformation of a reality. Overcoming a problem is a result of interactions between delivered products and intervention context, or fundamental conditions and particular characteristics defining interactions.

Considering the challenge of measuring changes, which are greater than the simple measurement of the delivery of certain products, researchers created immediate result indicators reflecting intervention effectiveness, in other words, its transforming character expressed in the outcomes. These indicators combine results satisfaction rates with product delivery rates.

Some intervention contexts can be derived from public information gathered at the national level (e.g. the demographic census or the annual household sample

research); however, others are specific to each intervention. In the Brazilian upgrading slum policy case, the variety of data sources throughout the country is great, and the same applies for the difficulty of accessing and producing project-specific data.

Researchers developed specific indicators that measure only post work intervention data. By dismissing different sources and metrics, researchers ensured only data from public policy-effective standardized products were included. This overcomes barriers of absent baseline which can make evaluation challenging.

The effectiveness indicators perform associations between:

- the extent to which the whole set of intervention beneficiaries: (a) positions itself on adequacy, through knowledge about product delivery, and/or (b) attributes value by assessing present product condition, compares preexisting and post intervention conditions; and
- the product achievement rate delivered to the entire intervention area.
- Interestingly, if 100% of the product target was implemented, and the beneficiary evaluation is positive for less than 50%, that reveals a less than expected improvement indicator. The indicator's principle assumes both dimensions to be evaluated together.
- Detailed explanatory proposal sheets for each indicator presented, additional metadata, data sources, and measurements contribute to the standardization and nation-wide assessment comparisons.

As a result of the efforts to collaborate toward an evaluation model redesign and to improve the evaluation processes, a lesson learned proposal was created and is comprised of the following general and critical recommendations:

- Abundant indicator variety with detailed theme diversity existing in a slum upgrading process can make comparisons difficult and consequently do not contribute to program improvement. On the other hand, strong standardization makes it impossible for local teams to create more personalized evaluations.
- Evaluation processes should be complemented with a presentation of the accomplishments responsible to the evaluated improvements and a summary of the political and social context where the evaluation process was carried out. Although the primary output of an evaluation process is a list of ex-post indicators, it is critical to create a record of the evaluation context (i.e. economic, programmatic, political, communitarian and other context situations).
- A high quantity of measures is crucial to prevent process evaluation bias, including ensuring qualified evaluators.
- Information sources should be checked prior to the elaboration of evaluation standards in order to assure their feasibility.
- Ensure that evaluation norms follow a thematic structure that facilitates comprehension of eligible actions specific to precarious settlements.

- Evaluation is dependent on strategic, comprehensive, integrated and updated projects.
- Alternative information sources should be standardized and valued for the evaluation process - for example, investment composition tables (detailed budgets) and as-built designs.
- Review social work projects considering only results and impacts associated with actions.

Utilizing these principles, a self-applicable evaluation matrix was proposed to MCidades for application to all national slum upgrading interventions. This proposal provides a graphical representation synthesis resulting in a synthetic indicator. Finally, an alternative was presented to produce final result indicators, combining graphical readings of intermediate results indicators with problem analysis and context factors[7].

5. Slum focal groups' contributions to urbanization projects

During the Complexo do Alemão research, focus groups emerged as an enriching element of information gathering. Implemented with the initial purpose of understanding resident perceptions of an ongoing PAC intervention, the information collected facilitated the intervention evaluation matrix.

Researchers recognize the importance of focal groups in surpassing first level analysis limited to space configuration (e.g. the products distribution), that then leads to second level analysis marked by the perception or the *conceived space* (LEFEBVRE, 1991). This allows for full transcendence to what Lefebvre considered the *lived space* (1991), derived from inhabitants' product perceptions and interactions between actions and objects. Thus, the focus group is a tool to approach the analytical arsenal and the *thickness of geographical space* (SANTOS, 1996), and the elements of thirdspace (SOJA, 2002). To a certain extent, this runs in opposition to the usual and specialized knowledge that gives primacy to technical data to the detriment of sensitive data, therefore, electing the former as the only credible and useable data for urban planning.

Researchers applied the focal group technique because it allows for high quantities of information collection within limited fieldwork time. A focus group is an interview technique directed to a researcher-selected group with certain identity characteristics with the goal of obtaining qualitative information (MORGAN, 1988). The focus of interest is conversational compared to an interview that alternates questions between researcher and participant. Focus groups are based on participant interaction and information gathering following researcher-guided dialogue and debate. Participant reflection allows for presentation of concepts, impressions and attitudes as well as facts, practices, products or services.

This technique allows for cognitive aspects (opinions, influences and ideas) as well as interactions (conflicts, leadership and alliances) to emerge along with individual or group unique experiences. Consensus building is not required; conflicts should

7 The complete method is presented in Balbim et al., 2013.

not be avoided. Focus groups do not intend to exhaust themes and the information obtained cannot be inferred as valid for the entire universe of research.

In the case of Complexo do Alemão, focus groups sought to verify PAC intervention knowledge from beneficiaries (or those affected), specifically on the following: family relocation process, intervention information dissemination, community mobilization and participatory processes, environmental education, and patrimonial (facilities) and professional training courses.

The focus groups were comprised of workers, residents (in two different categories: relocated and non-relocated), and businesses that were relocated due to street enlargement. Additionally, younger residents were gathered in specific focus groups. Simultaneously, incursions were made at key locations in the Complexo do Alemão, to gain territory spatial recognition and observe daily practices. The researchers' understanding of territory was critical to focus group success.

The focus group findings are:

- Respondents feel stigmatized for living in Complexo do Alemão, a territory that has been constituted over the years as a locus for violence and drug trafficking. The press is the main producer of this image. However, residents insist that the majority of the population are honest and hardworking. Furthermore, place-based stigma is a factor that hinders residents' ability to secure work.
- A majority of residents became aware of PAC intervention as construction approached. Few understood the urban project and the necessary yet invasive equipment required. Resident statements reveal that there was limited transparency throughout the planning and implementation process. There was a scarcity of information provided on access and mobility restrictions.
- The family relocation process and proposed alternatives were described in considerable detail. Those reallocated in apartments displayed insecurity regarding property ownership and lack of clarity on housing reforms. Economic evaluations of previous properties and improvement payments were controversial, including acknowledgment of a reinvigorated real estate market and consequent property pricing increases, thus making it difficult to purchase a comparable house to that planned for demolition. Given this, a majority of new apartments are considered a better home than the previous ones.

Infrastructure and transportation equipment presence guaranteed economic and social means as one step to ensure mobility. Importantly, focus groups revealed that symbolic issues contribute to the effectiveness of proposed possibilities. The fine grain and deep resident understanding of socio-spatial relations within and between the Complexo do Alemão and the formal city revealed a disconnect between executed works and understood priorities formerly comprised of different expectations.

Therefore, participatory planning is critical for urban interventions. Additionally, focal groups are vital to information acquisition, particularly provided the goal is a profound transformation that overcomes interdicts and gains social mobility and social integration.

6. Final considerations

The evaluation methodologies presented in this paper are the result of research initiatives seeking to summarize actual evaluation processes and urban development policy contexts in Brazil. The reported initiatives take into account local technical and social demands for evaluation method designs, which do not necessarily comply with the main international agency objectives concerning resource application effectiveness. They seek deep knowledge of the intended and achieved outcomes and of the possible transformations of the local conditions.

At the local level, intervention evaluation can be used as a publicity instrument and method of social control to signal post-intervention correction and improvement factors or to help maintain obtained outcomes over time, which can make the intervention sustainable. Society benefits from both individual evaluations and evaluation observation findings of programs and their socio-spatial application differences that may be associated with nationwide socio-spatial inequalities.

Finally, the evaluation process provides a diagnosis for the construction of future policies, programs and political agendas. Explanation of actions, structures, forms of organization, prerequisites and other program details, along with expected causal relationships between actions taken and potential outcomes, can be obtained from the evaluation process. Thus, gathering the necessary information to make decisions to improve public policies.

A limitation may occur in a tradeoff between particularity (of individual cases) and generalization (allowing the comparability of interventions). Thus, the presentation of an evaluation methodology and stakeholder validation requires an understanding of two fundamental points for agreement between the parties for evaluation integrity.

First, there is instrument bias related to program objective and the associated institution. That is, for whom and for what the evaluation ultimately serves. Second, evaluations are not well-regarded instruments by authorities when revealing government failures. According to Murray Edelman,

> […] the demands of authorities for "loyalty" are always presented as though the alternative were disloyalty […]. This definition of the issue masks the alternative officials find most threatening: an independent stance that encourages skeptical examination of issues and governmental performance (EDELMAN, 1977: 145).

Both of these premises explain for the dominant governmental position in Brazil and in other countries regarding the evaluation of public policies generally and, particularly, of slum upgrading. It is important to emphasize that the continuity of actions and policies during the last decade in Brazil was the main factor in research efforts' successes, ultimately guaranteeing the innovation, depth, and comprehensiveness. The recent degradation of the political and fiscal situation in Brazil, specifically of its federal government, has posed difficulties to the subsistence of public policy evaluation processes. Moreover, the risks Brazilian democracy now faces may finally cease them.

References

BALBIM, R; KRAUSE, C.; BECKER, M.F.; LIMA NETO, V.C.; CASSIOLATO, M.; ANDRADE, C.C. ***Metodologia de avaliação de resultados:*** o caso das intervenções do PAC Urbanização de Favelas. Brasília: Ipea, Texto para Discussão 1903, p. 57, 2013.

BALBIM, R.; BECKER, M.F.; CASSIOLATO, M.; KRAUSE, C.; NADALIN, V.G. ***Meta-avaliação:*** proposições metodológicas a partir da avaliação de políticas de urbanização de assentamentos precários. Brasília: Ipea, Texto para Discussão 1704, p. 65, 2012.

BRAZIL. ***Censo Demográfico 2010:*** Aglomerados subnormais: Primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

BRAZIL. ***Objetivos de Desenvolvimento do Milênio:*** Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: Ipea, 2014.

BRAZIL. ***Matriz de Indicadores para Avaliação do Pós-ocupação dos Projetos Piloto de Investimento Intervenção em Favelas.*** Brasília: MCidades e IEE-PUC-SP, p. 66, 2004.

BUSTELO, M. Metaevaluation as a tool for the improvement and development of the evaluation function in public administrations. ***In:*** European Evaluation Society Conference, Sevilla, 2002.

CARDOSO, A. L."Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos". ***In:*** MORAIS, M.P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V.C. (Orgs.) Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros. Brasília: Ipea, p. 30-52, 2016.

DENALDI, R. ***Políticas de Urbanização de Favelas:*** evolução e impasses. PhD Thesis. Universidade de São Paulo, p. 223, 2003.

DENALDI, R. "***Santo Andre*"*:*** urbanização de favelas e inclusão social. Santo André: slum upgrading and social inclusion". In: Ambiente Construído, Porto Alegre, v. 4, n. 4, p. 7-20, 2004.

EDELMAN, J.M. ***Political Language:*** words that succeed and policies that fail. New York: Academic Press, 1977.

IDB. Shelter from the Storm: Upgrading Housing Infrastructure in Latin American Slums. ***In:*** IDB Working Paper Series No. IDB-WP-528, 2014.

IDB. ***Review of the IDB Support to Housing Programs in the Caribbean.*** Approach Paper. Office of Evaluation and Oversight, 2016.

JONES, B.G. "'***Bankable Slums':*** the global politics of slum upgrading". Third World Quarterly, v. 33, n. 5. Routledge. P. 769–789, 2012.

LEFEBVRE, H. ***The production of space.*** Oxford: Blackwell, 1991.

MAGALHAES, F.; VILLAROSA, F. ***Slum upgrading. Lessons learned from Brazil.*** IDB, p. 178, 2012.

MAGALHAES, F . ***Slum upgrading and housing in latin america***. IDB, World Bank Group, UN-Habitat, GIZ, 2016.

MORGAN, D.L. ***Focus groups as qualitative research***. Thousand Oaks/USA: Sage, p. 81, 1998.

NOGUEIRA, R. A.; CAVALCANTE, P. L. "Avaliação e monitoramento: duas experiências de institucionalização na gestão das políticas públicas no poder executivo federal brasileiro". ***In:*** X Congresso Internacional do CLAD Sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, 2009, Salvador. Anais. Brasília: ENAP. Disponível em http://repositorio.enap.gov.br/1/2168, 2009.

PURWANTO, E. et. al. ***Sustainability. Determined Slum Upgrading:*** a Challenge to Participatory Planning in Nanga Bulik, Central Kalimantan, Indonesia, 2017. (https://pdfs.semanticscholar.org/cc10/d633c4ef7e8f0a6065d522a6478b3078ff81.pdf)

RODRIGUES, R.I. org. ***Vida social e política nas favelas:*** pesquisas de campo no Complexo do Alemão. Brasília: Ipea, p. 234, 2016.

SANTOS, M. ***A natureza do espaço***. Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo, Edusp. 1996.

SCRIVEN, M. ***Evaluation thesaurus***. Thousand Oaks/USA: Sage, p. 393, 1991.

SOJA, E. ***Thirdspace***: journeys to Los Angeles and other real-and-imagined places . Cambridge, Mass.: Blackwell, 1996.

UN-HABITAT. ***Slum Almanac 2015-2016***. https://unhabitat.org/slum-almanac-2015-2016. 2016.

UNITED NATIONS. ***The Millennium Development Goals Report***. http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf (2015)

WORLD BANK. ***Thirty Years of World Bank Shelter Lending. What Have We Learned?*** 2006.

WORTHEN, B.R.; SANDERS, J.R.; FITZPATRICK, J.L. ***Program Evaluation:*** Alternative Approaches and Practical Guidelines. White Plains, NY: Longman Publishers, 1997.

Direito das favelas: lineamentos de um conceito

Favelas' Law: lineaments of a concept

Derecho de las Villas: lineamientos de un concepto

Alex Ferreira Magalhães[1]

Resumo

MAGALHÃES, Alex Ferreira. Direito das favelas: lineamentos de um conceito. ***Revista C&Trópico***. v. 43, edição especial, p. 203-225, 2019. DOI: https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019) p.196-220

O presente artigo integra um esforço de pesquisa, que vem sendo desenvolvido ao cabo de, ao menos, uma década, no sentido de conhecer as favelas – e, de modo mais abrangente, os assentamentos de baixa renda – e suas dinâmicas internas, desde um ponto de vista sociojurídico. Consiste em contribuir, com o olhar e com os instrumentos analíticos do jurista, para o amplo e longo debate a respeito do desenvolvimento, consolidação e requalificação das favelas, tema de interesse seja no Brasil, seja em outras sociedades nacionais. No espaço de que disponho nesse artigo, buscarei conceptualizar a noção-chave que corporifica esse esforço, esclarecendo o que entendo por *Direito das Favelas*, noção que propusemos e vimos adotando em nossos escritos desde 2007, explicitando os pressupostos e as questões nas quais essa noção se traduz, bem como indicando algumas possíveis ilustrações e aplicações que ela admite. Como resultados, buscaremos apontar o potencial renovador – e ampliador – que este debate possui em relação à teoria jurídica e à teoria social a respeito das favelas, bem como, suas repercussões de ordem teórico-prática, a exemplo de sua potencialidade em contribuir para a reorientação de políticas urbanas comumente aplicadas a esses espaços, como as de urbanização e regularização.

Palavras-chave: (conceito de) Direito. Juridificação. pluralismo jurídico. direito urbanístico. slum(s). periferia(s).

Abstract

MAGALHÃES, Alex Ferreira. Direito das favelas: lineamentos de um conceito. ***Revista C&Trópico***. v. 43, special edition, p. 203-225, 2019. DOI: https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019) p.196-220

This article integrates a research effort that has been developed after at least a decade, in order to know the favelas - and, more broadly, the low income settlements - and their internal dynamics, from a socio-legal standpoint. It consists of

1 Professor Associado da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Docente do corpo permanente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Pesquisador em Pós-Doutoramento no Centro de Estudos Sociais (Coimbra, Portugal). E-mail: alexmagalhaes@ippur.ufrj.br. ORCID: 0000-0002-6444-3252

contributing, with the jurist's analytical tools, to the broad and long debate about the development, consolidation and re-qualification of favelas, a topic of interest whether in Brazil or in other national societies. In the space I have in this article, I will try to conceptualize the key notion that embodies this effort, clarifying what I understand by Favelas Law, a notion that we have proposed and have been adopting in our writings since 2007, explaining the assumptions and issues in which this notion is translated, as well as indicating some possible illustrations and applications that it admits. As results, we will try to point out the renewing and expanding potential that this debate has in relation to legal theory and social theory regarding favelas, as well as its repercussions of a theoretical and practical nature, such as its potential to contribute to reorientation of urban policies commonly applied to such spaces, such as urbanization and regularization.

Keywords: (Concept of) Law; Juridification. Legal pluralism. Urban law. Favela(s). Periphery(s).

Resumen

MAGALHÃES, Alex Ferreira. Direito das favelas: lineamentos de um conceito. **Revista C&Trópico**. v. 43, edición especial, p. 203-225, 2019. DOI: https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.196-220

El presente artículo integra un esfuerzo de investigación, que viene siendo desarrollado al cabo de al menos una década, en el sentido de conocer las favelas - y, de modo más amplio, los asentamientos de bajos ingresos - y sus dinámicas internas, desde un punto de vista sociojurídico. Consiste en contribuir, con la mirada y con los instrumentos analíticos del jurista, para el amplio y largo debate acerca del desarrollo, consolidación y recalificación de las favelas, tema de interés sea en Brasil, sea en otras sociedades nacionales. En el espacio de que dispongo en ese artículo, busqué conceptualizar la noción clave que corporifica ese esfuerzo, aclarando lo que entiendo por Derecho de las Villas, noción que propusimos y vimos adoptando en nuestros escritos desde 2007, explicitando los presupuestos y las cuestiones en las que esa noción se traduce, así como indicando algunas posibles ilustraciones y aplicaciones que ella admite. Como resultados, buscaremos apuntar el potencial renovador - y ampliador - que este debate posee en relación a la teoría jurídica y a la teoría social respecto a las favelas, así como, sus repercusiones de orden teórico-práctica, a ejemplo de su potencialidad para contribuir a la reorientación de políticas urbanas comúnmente aplicadas a esos espacios, como las de urbanización y regularización.

Palabras clave: (concepto de) Derecho. Juridificación. Pluralismo jurídico. Derecho urbano. Favela(s). Periferia(s).

Data de submissão: 12/07/2019
Data de aceite: 24/07/2019

1. Introdução

A expressão, ou o *nomen*, "Direito das Favelas" foi cunhada, originalmente, no projeto de tese, que estruturei ao longo do ano de 2007 e submeti, no mesmo ano, ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, do IPPUR / UFRJ, e que constituiu, efetivamente, o guia e referência do desenvolvimento da pesquisa que culminou na elaboração de minha tese doutoral. Desde essa ocasião, tenho trabalhado no desenvolvimento do conceito correspondente a essa expressão, que voltou a comparecer expressamente em diversos escritos anteriores e posteriores à mencionada tese nomeadamente: Magalhães (2008; 2010; 2013) bem como, de modo latente, em diversos outros escritos e novos projetos de pesquisa cujo objeto de estudo é o universo das favelas, ou, de modo ampliado, os chamados "assentamentos autoproduzidos" e as chamadas periferias, duas outras noções que vêm ganhando centralidade em minha reflexão recente e que dialogam fortemente com aquela.[2]

Registro que o caráter "original" da expressão, acima alegado, refere-se a minha própria produção, muito embora eu desconheça que outros(as) pesquisadores(as) tenham se valido dela anteriormente.

Registro também que me interessa menos o debate a respeito da primazia na construção e uso dessa ou de outras expressões já ensaiadas na literatura[3] do que o esforço autêntico em conhecer as favelas – e, de modo mais abrangente, os assentamentos autoproduzidos e as periferias – e suas dinâmicas internas, desde um ponto de vista sociojurídico, contribuindo, com o olhar e com os instrumentos analíticos do jurista, para o amplo e longo debate teórico e político (ou prático) a respeito do desenvolvimento, consolidação e requalificação desses importantes segmentos do tecido urbano.

No entanto, registro também que não considero o debate terminológico – ou, mais refinadamente, o debate a respeito dos chamados *atos de nomeação* (BOURDIEU, 1989) dos fenômenos sociais – algo secundário, desprezível, meramente formal, etc., especialmente quando se trata do campo jurídico. Nesse âmbito, como tem ensinado o referido mestre francês, a nomeação constitui um mecanismo, por excelência, de produção não somente do sistema jurídico, mas do próprio sistema social, induzindo ao seu reconhecimento universal. Um exemplo bastante ilustrativo do *problema da nomeação* é trazido por outra colega que, em sua obra, indiscutivelmente versou sobre o tema do Direito das Favelas (muito embora não tenha se valido dessa expressão), porém em termos que o colocam sistematicamente – e literalmente – entre aspas a cada vez que se referia a quaisquer de suas possíveis expressões. O uso constante dessas aspas, como uma espécie de regra ou disciplina científica, induz a uma dúvida visceral a respeito da juridicidade do fenômeno que

2 Não se tratam de expressões sinônimas, mas sim nas quais vejo um sentido mais abrangente do que o de 'favela', se modo a alcançar outras tipologias do habitat das classes populares urbanas.

3 A título de exemplo, Boaventura de Sousa Santos propôs *Direito de Pasárgada* (SANTOS, 1973), enquanto minha dileta colega Adriana Nogueira Lima preferiu *Direito autoconstruído* (LIMA, 2016), entre inúmeros(as) outros(as) que construíram expressões mais abrangentes, não direcionadas exclusivamente ao caso das favelas, tais como a já clássica fórmula do *Direito achado na rua* (SOUSA JR., 1990).

ela se propunha conhecer, na qual a utilização da categoria "Direito" a fim de qualificar esse fenômeno seria não mais do que uma espécie de concessão generosa, e/ou de metáfora, e/ou de licença poética (CORREA, 2012). Tal exemplo me é bastante útil a fim de fazer, logo ao início desse artigo, uma *démarche* que me parece fundamental com relação ao conceito aqui debatido: na abordagem que desenvolvo, e que defendo, a categoria "Direito" é utilizada *ipsis litteris,* como diria um jurista tradicional. É usada de maneira categórica, com perdão pela redundância. Não se trata de um mero recurso discursivo, de uma palavra usada de maneira frouxa, não rigorosa ou levianamente. Aquilo que entendo ter começado a desvendar em todos os meus esforços de pesquisa empírica eu classifico, *strcitu sensu*, como matéria jurídica, ou como relações sociais cuja juridicidade é inegável, em poucas palavras, como efetivas relações e práticas jurídicas, de relevância tanto do ponto de vista do sistema normativo já posto, quanto da prospecção de possíveis futuras instituições formais do Direito. Em outra possível síntese, trata-se de literais fenômenos jurídicos, seja numa perspectiva formal, seja numa perspectiva sociológica.

Destarte, o presente artigo corporifica um esforço de sistematização, e, ao mesmo tempo, de atualização do conceito de Direito das Favelas, a fim não somente de definir o seu estatuto epistemológico, como também de incorporar novas dimensões ou nuances que têm sido sugeridas pelo tempo histórico, fazendo face aos questionamentos que já foram opostos ao longo do período em que dele tenho me valido. Parece-me que se trata de um exercício que, de tempos em tempos, revela-se necessário, a fim de promover o reencontro desse objeto de estudo com o estado da arte das reflexões e práticas acumuladas a partir do momento inicial de sua proposição. Reforça essa percepção o fato de que se trata de um conceito definidor do lugar ou ângulo de onde busco tratar da questão das favelas, no qual se articulam aquilo que desenvolvo nos campos teórico e prático.

O desenvolvimento do artigo se estrutura basicamente em dois momentos. No primeiro deles buscamos demonstrar o quanto o estudo das favelas e das relações sociais que nelas se estruturam possui uma inafastável e relevante dimensão jurídica, para a qual se requer a devida atenção dos pesquisadores, traduzida no respectivo trabalho de construção de quadros teóricos adequados, no qual emerge o conceito de Direito das Favelas, como a síntese que propomos para a referida construção. Uma vez colocada essa premissa fundamental, o segundo momento será dedicado a explorar e explicitar o que comporia um possível conteúdo do conceito de Direito das Favelas, identificando temas e questões que estariam abrangidos por ele, ao lado de algumas premissas epistemológicas e metodológicas que entendemos como essenciais a esse conceito.

Na conclusão, são brevemente recapituladas as questões cruciais do debate conceitual proposto no artigo, bem como apresentadas sínteses desse debate, em forma de proposições generalizantes a respeito do sentido e alcance que conferimos a noção de Direito das Favelas. Por fim, são apresentados os horizontes futuros do debate a respeito desse conceito que, de modo geral, importa na consolidação de uma determinada agenda de pesquisa sociojurídica a respeito das favelas.

2. As favelas e a sua inexpugnável dimensão jurídica

Em primeiro lugar, a noção de Direito das Favelas decorre, como sinalizado acima, do esforço em conhecer e problematizar questões relacionadas às favelas e suas dinâmicas internas desde um ponto de vista jurídico. Como é sabido, as favelas são formações urbanas que vieram se constituindo no Brasil desde fins do século XIX, na esteira da transição do modo de produção escravista ao modo de produção capitalista, baseado na mão de obra livre e assalariada. Nas condições impostas por essa transição, não foi assegurado acesso à terra para os trabalhadores então liberados do jugo da escravidão, evidenciando uma das feições do modo estruturalmente hierarquizante e contraditório como esse processo se deu no Brasil.

Tal problema somente começou a ser enfrentado a partir da década de 1930, seja pela emergência do sistema de proteção ao trabalho, seja por alguma medida de Estado social, de bem-estar social, Estado providência, entre outras possíveis denominações, que passamos a conhecer a partir de então, de modo igualmente marcado por profundas contradições, que impediram que tais medidas tivessem um alcance universal, de modo a superar aquelas condições sociais que produziram o aparecimento das favelas na paisagem das cidades brasileiras. Não por acaso, nas décadas que se sucederam a essa, as favelas não deixaram de crescer em todos os quesitos possíveis – número de moradores, número de unidades habitacionais, número de áreas classificadas como tal, metragem quadrada dessas áreas, área construída – consolidando-se como um modo estrutural de produção da cidade e do habitat das classes populares urbanas. Tais índices de crescimento, em que pesem alguns deles apresentarem curva decrescente em séries históricas de longo prazo, via de regra, ainda se mantém em patamares superiores àqueles da cidade tomada em seu conjunto, conforme as estatísticas oficiais têm repetidamente informado.[4]

A princípio, trata-se de uma formação que marca, de modo mais específico, a cidade do Rio de Janeiro, local onde se produziu e exportou a todo o país a nomenclatura *favela*, como modo de designar uma determinada tipologia assumida pelo habitat popular.[5] Porém, podemos falar de formações urbanas, existentes em outras cidades brasileiras, comparáveis às favelas – por suas características históricas, físicas, socioeconômicas, culturais ou jurídicas – em muitas das quais findou por se consagrar o uso da mesma nomenclatura a fim de designá-las.

4 Refiro-me, aqui, aos dados produzidos tanto pelo IBGE, quanto, no caso do município do Rio de Janeiro, pelo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (o IPP), que desde a década de 1990 vêm desenvolvendo um sistema de informações a respeito da mesma cidade, onde se destaca o Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (Sabren).

5 Até o final do século XIX, o termo pertencia ao campo da botânica, designando um tipo de arbusto com incidência no semiárido brasileiro. Isto levou a que, no sertão da Bahia, houvesse uma localidade conhecida como *Morro da Favela*, em cujas proximidades se estabeleceu o Arraial de Canudos. Reza a versão mais contada – para alguns, o mito de fundação das favelas no Brasil (VALLADARES, 2000) – que tal nomenclatura teria sido reproduzida no Rio de Janeiro pelos soldados do Exército brasileiro que lutaram nessa região, ao estabelecerem sua moradia no *Morro da Providência*, situado nas circunvizinhanças do prédio que até hoje abriga o quartel-general do Exército, onde aguardariam temporariamente as casas que lhes haviam sido prometidas como recompensa pela campanha militar que logrou exterminar o aludido Arraial e a experiência de organização social que ali

Do ponto de vista do conhecimento, retroagem à década de 1930 os primeiros esforços no sentido de produzir informações e dados a respeito das favelas, a partir dos trabalhos jornalísticos e dos relatórios sociais produzidos por órgãos públicos.[6] Nesses documentos, comparece o debate sobre "o que fazer" com as favelas e, logo, de modo latente, como elas deveriam ser reguladas pelo Estado, o que vemos como uma das facetas do Direito das Favelas, qual seja a da sua regulação exógena, ou de matriz estatal. Nas décadas seguintes, elas passam a constituir objetos de estudo das mais diversas disciplinas, de modo a que dispuséssemos, já na década de 1970, de uma significativa produção bibliográfica e documental a respeito das favelas, a partir das três matrizes aqui identificadas: jornais, poder público[7] e produção científica.[8]

No caso da produção científica ocorre algo digno de nota e que toca no coração do presente trabalho: muito embora as favelas, como, de resto, todos os demais territórios urbanos, desde seu aparecimento,[9] fossem objeto da atuação legiferante do Estado brasileiro – em todos os seus níveis – são desconhecidos quaisquer trabalhos de cunho jurídico – ou, ao menos, sociojurídico – antes das obras pioneiras da lavra de Stephen Conn (CONN, 1968) e Boaventura de Sousa Santos (SANTOS, 1973). Em que pese o fato de que, já ao tempo desses dois trabalhos pioneiros, contava algumas décadas a existência de matérias-primas dos estudos jurídicos – tais como legislação, pareceres de órgãos públicos e decisões judiciais[10] – referentes às favelas, estas, até então, não haviam despertado o menor interesse por parte dos juristas, que tardaram enormemente a vê-las enquanto um possível – quiçá, legítimo – objeto de estudo. Por força das duas obras acima referidas, especialmente a última delas, esse cenário modifica-se um pouco, no entanto em medida que eu reputaria ainda muito aquém seja da importância que as favelas possuem no processo de urbanização no Brasil, seja do lugar que elas conquistaram e da atenção que receberam por parte de cientistas de inúmeras outras disciplinas.

Com base na literatura e nas fontes documentais disponíveis, algumas delas citadas nesse artigo, corroborados pelas pesquisas empíricas de minha própria lavra, afirmaria que é inegável a existência do que poderíamos chamar, genericamente, de

havia se estabelecido sob a liderança de *Antônio Conselheiro* (ABREU, 1988).

6 Conforme Valladares (2000), os dois estudos pioneiros a respeito das favelas do Rio de Janeiro teriam sido o comumente citado trabalho acadêmico da assistente social Maria Hortência do Nascimento e Silva, intitulado "*Impressões de uma assistente social sobre o trabalho na favela*", de 1942, secundado por um relatório de autoria do médico Victor Tavares de Moura, intitulado "*Favelas do Distrito Federal*", de 1943.

7 Seja por meio de órgãos de assistência social, seja por órgãos policiais ou judiciais, apenas para exemplificar algumas agências emblemáticas.

8 É o que se pode observar nas referências bibliográficas constantes da tese de Boaventura de Sousa Santos (SANTOS, 1973).

9 Meu colega Rafael Soares Gonçalves, historiador há muito dedicado ao tema das favelas na cidade do Rio de Janeiro, descobriu normas legais direcionadas àqueles espaços que viriam a ser classificados como favelas editadas ainda no próprio século XIX, quando essas formações mal haviam aparecido e encontravam-se em estágio embrionário, para dizer o mínimo! A esse respeito, ver GONÇALVES, 2013.

10 Sem falar em outras produções a respeito do tema no campo das artes e do jornalismo, bem como o fato de que, àquela altura, os dados censitários a respeito da população moradora de favelas na cidade do Rio de Janeiro informavam que esta era superior a 500 mil habitantes (PERLMAN, 2010). Todos esses fatos corroboram a percepção de que a formação de favelas era generalizadamente vista como um evento social de enorme significado e, do ponto de vista do *status quo*, um *problema de enorme gravidade*.

dimensão jurídica das favelas. O desenvolvimento desses territórios e as relações sociais e econômicas que aí se estabelecem engendram questões de alta indagação para o campo jurídico,[11] tais como, por exemplo, as especificidades dos processos de apropriação, parcelamento, uso, edificação do solo, extração de rendas fundiárias, regulação de espaços de uso comum e administração de conflitos que nelas se realiza, para citar alguns aspectos relevantíssimos dessa aludida *dimensão*. São aspectos dos quais, por sinal, mais nos temos ocupado em nossa atuação política e acadêmica. Ora, nesse caso, a crítica pode ser dirigida tanto a juristas quanto a pesquisadores de outra formação – ou, se preferirmos, de outra identidade epistemológica e/ou social – dedicados a esse universo: nem uns e nem outros dedicaram muitos esforços ao conhecimento de aspectos como aqueles acima mencionados, tratando-os muitas vezes de modo *en passant*, de modo que eu afirmaria ser insuficiente e fragmentário, até os dias de hoje, aquilo que sabemos a respeito deles. Há, portanto, um considerável déficit cognitivo com relação a tais fenômenos, com repercussão negativa nada desprezível quando se trata de planejar medidas de desenvolvimento e/ou de gestão desses territórios.

Desse modo, abrigamos sob a noção de Direito das Favelas o esforço organizado e sistemático em suprir esse déficit, buscando compreender, primeiramente, de que maneiras as favelas vêm sendo e já são presentemente reguladas, seja quanto aos aspectos acima enumerados, seja quanto a outros que componham a sociabilidade dessas localidades, que, em tese, podem se referir a todo e qualquer dos campos em que o conhecimento jurídico se estrutura. De algum modo, sob esta expressão, tencionamos abranger o conjunto de contribuições que os juristas – não apenas os bacharéis em Direito, mas especialmente estes – podem aportar aos esforços de melhor compreensão deste objeto que aqui já designamos como o "universo das favelas", tomadas como um fragmento da cidade que possui dinâmicas particulares e, como já apontado, insuficientemente conhecidas.

Importante marcar, ainda que em linhas gerais, o conceito de Direito com o qual trabalhamos, a fim de situar o leitor quanto ao nosso paradigma quando nos falamos de juridicidade.[12] Por óbvio que não se trata de uma concepção estritamente formal do Direito, tal como normalmente adotada na literatura especializada nessa disciplina, ou, mais precisamente, no âmbito da chamada *dogmática jurídica*, o protótipo hegemônico de ciência do Direito. De modo geral, tal concepção já há algum tempo é alvo de severas reservas críticas quanto ao seu *status* epistêmico, que partem de diferentes matrizes e tradições teóricas.[13] Em nosso caso, não somente teríamos ocasião de retomar e aplicar grande parte dessas críticas, como ela se revelaria contraproducente em grande medida, em função de rejeitar a possibilidade de estruturação do conhecimento jurídico em bases empíricas, como me parece elementar e inescapável ao conceito de Direito das Favelas. Em outras palavras, os compromissos

11 E, importante acrescentar, não somente para este!

12 Para uma exposição mais ampla e completa dessa conceptualização, vide MAGALHÃES, 2013b.

13 No Brasil, tenho como uma referência importante nesse debate os escritos de Tércio Sampaio Ferraz Jr. (FERRAZ JR., 2015) que, por sua vez, baseia-se no trabalho de teóricos do Direito de grande envergadura, tais como Theodor Vieweg e Niklas Luhmann. Na literatura universal, tenho bastante em conta os argumentos de Eugen Ehrlich (EHRLICH, 1986) e a renovação epistemológica proposta por Boaventura Santos (SANTOS, 2001; 2003).

com a matriz acentuadamente racionalista que dominam a dogmática jurídica,[14] a impedem de tomar o dado empírico, que nos é caríssimo, como premissa maior das operações mentais do jurista, colocando-o sempre de modo subordinado aos conceitos pré-determinados – e admitidos como válidos – no plano racional. Em suma, necessário romper com essa perspectiva para uma adequada compreensão e formulação do Direito da Favela, na medida em que tomo a empiria como reestruturante do campo conceitual e como reveladora do fenômeno jurídico que desejo conhecer, em outras palavras, uma fonte material do Direito, entendido enquanto fenômeno social. Assim, necessário estar armado de um conceito de Direito que incorpore de modo essencial a sua dialética social (LYRA FILHO, 1986), de modo a estar mais aberto a capturar um fenômeno vivo e em movimento histórico. Desse modo, por tomá-la como ponto de partida, adotamos a seguinte formulação sintética de SANTOS (2001, p. 290):

> Direito é um corpo de procedimentos regularizados e de padrões normativos, considerados justiciáveis num dado grupo social, que contribui para a criação e prevenção de litígios, e para a resolução deste através de um discurso argumentativo, articulado com a ameaça de força. (...) Dizem-se justiciáveis os procedimentos e padrões normativos com base nos quais se fundamentam pretensões contraditórias e se geram litígios suscetíveis de serem resolvidos por terceiras partes não diretamente envolvidas neles (juízes, árbitros, mediadores, negociadores, facilitadores, etc.).

Concluindo a presente sessão, diria que a juridicidade que vejo como uma das dimensões constitutivas da favela representa um pressuposto essencial a fim de estabelecermos as bases para projetar as maneiras pelas quais elas poderão vir a ser reguladas, numa reflexão de caráter prospectivo e orientador das políticas públicas, nomeadamente aquelas de cunho territorial, como é o caso da urbanização, da regularização fundiária e de outras medidas afins. Trata-se de um campo de conhecimento de repercussões práticas e políticas bastante imediatas.

3. O direito das favelas e os seus possíveis conteúdos: que questões podemos abrigar sob o conceito em discussão?

O esforço em conhecer e em conceituar o que venho designando como Direito das Favelas traduz-se num determinado corpus de temas e questões que buscarei reunir e detalhar na presente seção, e que correspondem ao conjunto de conteúdos e matérias que abrigo sob esta noção, em uma palavra, ao seu objeto. Nas subseções a seguir, também articularei alguns pressupostos necessários ao estudo do Direito das

14 Conforme se pode perceber na obra de BOBBIO (1995).

Favelas, além de implicações a serem assumidas na medida em que nos dispomos à empreitada teórica e política de sua conceptualização.

3.1. Uma questão crucial: A propriedade e a posse da terra nas favelas

Um dos esforços centrais que sempre estiveram presentes nos estudos que já desenvolvi a respeito da temática das favelas diz respeito à identificação e ao desvendamento das principais relações jurídicas que envolvem os seus moradores e que teriam um caráter estruturante do território, condicionando uma série de outras relações sociais, bem como a própria gestão pública dessas regiões, nos quadros da política urbana.

Nesse âmbito, parece-me inescapável destacar a questão da propriedade e da posse da terra, de efeitos transcendentes na consolidação desses territórios, conforme já percebido desde as décadas de 1960/1970, nos estudos sociojurídicos pioneiros de Conn (1968) e de Santos (1973), anteriormente citados.

O primeiro desses dois trabalhos anuncia essa problemática desde o seu próprio título, no qual enfatiza o fato originário da história de qualquer favela: o apossamento da terra feito pelos primeiros ocupantes de um sítio até então vazio, ou seja, de uma terra até então sem qualquer sinal externo de exercício atual de posse, existente no momento em que ocorre essa tomada de posse. Sabemos que há casos em que esse ato de apossamento é precedido de alguma espécie de autorização, expedido seja por autoridade pública, seja por algum agente privado, bem como que, nesses dois casos, não costuma ser muito clara a legitimidade desses agentes para emitirem tal autorização. Em outras palavras, nem sempre tais agentes possuem efetivo poder jurídico, de fato e de direito, sobre a terra que está sendo apossada, a fim de que tal autorização signifique transmissão de direitos sobre o bem.

Em seu trabalho, Conn (1968) se vale de uma categoria jurídica de altíssima sensibilidade nos debates que envolvem não somente a favela, mas o próprio acesso à terra no Brasil: *invasão*. Com essa categoria, ele qualifica o ato de apossamento aqui referido, o que significa colorir esse ato com as tintas da ilegalidade, vendo-o desde uma perspectiva muito presente no Brasil – e no ideário conservador, de modo geral – que enxerga nesse fato uma violação ao direito de propriedade de outrem. É muito comum no Brasil o entendimento segundo o qual *"toda terra tem dono"*, não se admitindo uma possibilidade que, à luz da dinâmica real das relações sociais, eu diria ser ultrafrequente: aquilo que desde o Direito Romano da Antiguidade se conceituou como *res nullius*, isto é, coisa sem dono.[15] Trata-se de uma perspectiva que considero muito questionável, dos pontos de vista teórico e empírico, exprimindo em grande medida aquilo a que busco me contrapor ao fundamentar o conceito de Direito das Favelas, a saber, a profunda estigmatização sofrida por esses territórios, por seus moradores, por suas práticas, instituições e demais produções coletivas. Assim como as favelas possuem uma dimensão jurídica, conforme aqui argumento,

15 Cabe destacar, ainda, a admissão de uma situação especial dentro desta: a da *res derelicta*, ou seja, o bem abandonado, vale dizer, aquele que tinha dono, mas deixou de ter por conta de ele não mais desejar manter a sua titularidade, de modo a se afastar dele, assim como fazemos ao "jogar fora" um bem móvel.

tal estigmatização igualmente (e pelas mesmas razões) se expressa juridicamente, traduzindo-se numa dinâmica que sistematicamente atira-os todos na ilegalidade, como estratégia de disciplinamento, ou ao menos como algo que possui esse mesmo sentido e esse mesmo efeito. Tal problema foi percebido por Boaventura Santos, que não somente não se utiliza da categoria "invasão" em momento algum de sua longa produção teórica sobre o tema de que aqui nos ocupamos, bem como propõe o conceito de *ilegalidade existencial* a fim de denunciar e de teorizar a respeito dessa sofisticada forma de dominação (SANTOS, 1999).

Como alternativa discursiva estruturada no sentido de evitar a carga semântica e política negativa que vai implícita no conceito de invasão – de par com sua impropriedade do ponto de vista empírico e jurídico, como já apontado – os movimentos sociais brasileiros têm se valido da categoria *ocupação*, no que têm sido acompanhados por suas assessorias técnicas[16] e pelos trabalhos acadêmicos de viés crítico do pensamento hegemônico.[17]

Não sei se por coincidência ou por opção estratégica, um dado importante a respeito dessa categoria é o de que, nos termos da legislação civil brasileira, o fato qualificado como *ocupação* constitui, precisamente, um modo de aquisição da propriedade de bens que não possuem dono. Curiosamente – ou, talvez, não por acaso – a legislação somente admite que bens móveis possam ser adquiridos desta forma, não bens imóveis. No entanto, no que diz respeito à aquisição apenas da posse, de modo dissociado da propriedade, a lei ou a literatura não repelem a qualificação do ato de apossamento como *ocupação,* tal como defendido pelos agentes acima identificados, até porque admitem a possibilidade de a posse ser adquirida por ato unilateral, como é o caso de que aqui tratamos. Tal ato, inclusive, pode vir a justificar, após certo lapso de tempo e com a reunião de outros requisitos legais, da aquisição da propriedade do bem por *usucapião*, figura legal de grande importância na consolidação da propriedade fundiária dos moradores de favelas em face da legislação.

O debate acima recapitulado, de modo um tanto sumário, serve para ilustrar a centralidade da questão da propriedade e da posse da terra em todo o processo de formação, consolidação e desenvolvimento das favelas. Na medida em que se trata de uma questão amplamente regulada pela legislação, bem como por um conjunto de acordos e relações estabelecidas nas favelas (dos moradores entre si e destes com agentes externos, como o Estado), coroadas pelo fato de que sobre ela incidem uma série de concepções socialmente elaboradas,[18] concluo por afirmar que se trata de um componente essencial daquilo que conceituo como Direito da Favela. Tal questão abrange o

16 Nesse âmbito, necessário e justo registrar o trabalho dos chamados NAJUP, isto é, os *Núcleos de Assessoria Jurídica Popular*, que se espalharam pelo Brasil ao longo das últimas quatro décadas, em muitos casos de modo vinculado às universidades públicas e contando com grande protagonismo dos discentes de Direito, e que têm desempenhado papel importantíssimo de elaboração jurídica das demandas das classes e grupos desfavorecidos. Trata-se de uma experiência já constituída como uma rede nacional.

17 Dentre os quais destaco os escritos de autoria de Miguel Lanzellotti Baldez, Jacques Távora Alfonsin e José Geraldo de Souza Jr., muitos dos quais disponíveis online.

18 Refiro-me aqui a um ideário jurídico desenvolvido na sociedade, que elabora permanentemente noções sobre

conhecimento a respeito das práticas sociais de sua aquisição, utilização e transmissão, o que abre um conjunto de situações ao qual nos dedicamos extensivamente em trabalhos anteriores (MAGALHÃES, 2010, 2012), bem como já foi abordado, em algumas de suas particularidades, em trabalhos de outros colegas, de distintas formações, igualmente dedicados à questão das favelas (WEBER, 2005). No caso desses últimos, registro que, em muitos casos, a abordagem e o quadro teórico de referência são amplamente coerentes com aquele que proponho, mesmo que não recorram às categorias que utilizo. Assim, considero admissível cogitar, no mínimo potencialmente, de uma comunidade de pesquisadores dedicados ao Direito das Favelas, mesmo que de modo não consciente, declarado ou orgânico.

3.2. Um caso particular de propriedade fundiária em favelas: os espaços públicos e o conflito regulatório a respeito deles

Como é sabido, as favelas constituem muito mais do que um mero conjunto de casas. Como verdadeiras partes da cidade, tal como corretamente reivindicado por muitas das organizações e movimentos surgidos em seu seio, são integradas por espaços privados e, não menos importante, por espaços públicos ou semipúblicos. Ruas, calçadas, escadarias, praças, áreas não edificáveis (por exemplo, de proteção de cursos d'água ou de cobertura vegetal), equipamentos de lazer e imóveis onde se instalam órgãos prestadores de serviços públicos, são alguns dos exemplos de bens públicos nelas existentes. Alguns deles se definem juridicamente como "bens de uso comum do povo", outros como "bens de uso especial". Em todos os casos, eles assinalam a presença da propriedade pública nas favelas, tal como ocorre em outras parcelas da cidade. Aqui reside um capítulo especial dos tensionamentos estruturais que envolvem Estado e moradores de favelas (e, eventualmente, outros agentes sociais). Todo o processo constitutivo das favelas envolve uma grande negociação coletiva – nem sempre devidamente assumida como tal – a respeito do aproveitamento de espaços até então não incorporados ao tecido urbano. De certo ângulo, trata-se de uma grande operação de planejamento urbano, por mais que a imagem comum nos imponha uma imagem de *caos*, imagem que reputamos etnocêntrica, na medida em que não dá conta dos complexos processos urbanísticos envolvidos na formação das favelas. Assim, um dos capítulos essenciais desse processo diz respeito à definição do que constitui – e/ou constituirá – área de uso particular de cada morador e do que ficará reservado ao uso coletivo nesses territórios.

Na técnica jurídico-urbanística costuma-se nomear de *alinhamento* o ato de extremar esses dois espaços e, logo, das respectivas propriedades do solo em que se assentam, dos poderes e deveres que se estabelecerão sobre cada um deles. Ou seja, a definição de uma determinada parcela de terras como calçada, rua ou praça, para fim de seu uso coletivo, implica, via de regra, em que estas áreas sejam (ou, ao menos,

o que é o Direito e que estrutura uma compreensão a respeito de suas instituições, tais como a propriedade da terra, tema que toca às relações sociais mais imediatas. Voltarei a esse tema na seção 2.3.

fiquem sujeitas a ser) apropriadas pela municipalidade, bem como que passem a ser geridas, mantidas e reguladas por esta.

Como buscamos evidenciar, o ato de *alinhamento* possui um substancial conteúdo normativo. Constitui uma forma de regulação do espaço e uma das formas mais importantes dela, repercutindo diretamente sobre a qualidade do espaço habitado, que repousa sempre sobre certa distribuição entre áreas públicas e particulares. O problema concreto diz respeito a quem tem o poder de tomar essa decisão e de praticar esse ato. Do ângulo do Estado, constitui ato exclusivo deste próprio, que agiria unilateralmente ao aprovar, por seus procedimentos internos, um determinado desenho ou traçado de modo a identificar o que cabe a ele próprio e o que caberá a cada morador, individualmente. Em todo o processo constitutivo das favelas, no entanto, – ao menos, em suas fases iniciais e de maneira direta – predomina não o planejamento de origem estatal, mas sim aquele desenvolvido difusamente pelos moradores no processo de ocupação, sendo o Estado um agente que chega *a posteriori*, quando já se implantaram fisicamente no espaço uma série de decisões e definições, ou seja, uma série de fixos que reduzem a margem de intervenção estatal.

Em nossa experiência de pesquisa, temos verificado que esta questão dá origem a diversas formas de conflito entre Estado (por meio das suas mais diversas agências) e moradores (envolvendo também suas respectivas organizações), na medida em que são distintas as racionalidades destes dois agentes e distintas as suas estratégias de regulação do espaço. Tais conflitos costumam eclodir em momentos de intervenção territorial do Estado nas favelas, como, por exemplo, na execução de projetos de urbanização e/ou regularização, em que há um aprofundamento da chamada "presença do Estado". Agentes públicos muitas vezes leem o espaço das favelas como sendo marcado por diversas espécies de usurpação dos espaços públicos. De outro lado, as organizações comunitárias reagem à fatal perda do poder de decidir a respeito da utilização dos espaços integrados na favela sob sua jurisdição, função que tradicionalmente desempenham e que veem como da essência de sua missão institucional.

Tenho designado tais situações como conflitos normativos, ou regulatórios, na medida em que subjaz a eles distintos projetos de controle do território e, logo, do estabelecimento das regras sob as quais eles serão utilizados, geridos e transformados. São momentos em que não somente se explicitam as diferentes formas, intenções e percepções de normatividade sobre elas, mas, além disso, são momentos em que se processam as sínteses entre essas normatividades, cuja resultante será uma forma plural ou multivalente de normatividade, na medida em que resultante de embates, de jogos de força, de negociações não muito amistosas e de processos de natureza conflituosa.

Vejo em tais situações de conflito uma dimensão essencial do Direito das Favelas. Elas são estruturais e estruturantes do conceito que aqui buscamos construir e fundamentar. Não se trata de algo jamais visto como anormal ou distorcido, mas partes constituintes dele quer quanto ao processo, quer quanto ao produto do conflito em tela, de modo que são e devem ser foco de atenção das pesquisas que busquem conhecê-lo.

3.3. O corolário das seções anteriores: as instituições e agências de gestão da propriedade em favelas

Um aspecto que integra de maneira essencial a maneira como a propriedade fundiária – tanto a privada, quanto a pública – são configuradas e reguladas nas favelas diz respeito ao desenvolvimento de um determinado conjunto de práticas jurídicas – que também poderíamos classificar como práticas espaciais (SOUZA, 2013) – e que se traduz na criação e funcionamento de determinadas instituições, de agências, de rituais, de formalidades, de procedimentos, mediante os quais se procede a gestão e a regulação coletiva do espaço, o que serve de base para prevenir e enfrentar os conflitos de interesse que envolvem seus moradores.

A identificação e análise inicial desse fenômeno couberam, sobretudo, a Boaventura Santos (SANTOS, 1973), em sua seminal pesquisa de campo desenvolvida com vistas a sua tese de doutorado em Yale, que teve como principal referência empírica a favela do Jacarezinho,[19] no Rio de Janeiro, na qual ele efetivamente residiu durante três meses, no ano de 1970. Com base em tal pesquisa, foi ele o primeiro pesquisador a conhecer rigorosamente tais tipos de práticas, buscando descrevê-las e analisá-las sistematicamente, no sentido de evidenciar em suas implicações e significados sociais. Dada a grande influência de sua obra em diversos países, e especialmente no Brasil,[20] em sua esteira vieram várias pesquisas que buscavam retomar essa experiência, atualizando e ampliando em alguma medida o conhecimento desse fenômeno (CAVALLAZZI, 1993; PATIÑO, 2007; MAGALHÃES, 2010; ACOSTA, 2015; NISIDA, 2017; PEÇANHA, 2018).

Desde então, vem sendo debatido o papel das associações de moradores de favelas no tocante à validação dos contratos de compra e venda de imóveis, no seio das quais se desenvolve, há pelo menos seis décadas, uma tecnologia de formalização desses contratos, de cuidados, solenidades e condições a serem observadas em sua celebração,[21] de guarda e arquivo desses documentos, de modo que a proporcionar segurança – no amplo sentido da palavra, inclusive jurídico – aos referidos atos. Essa segurança é de tal ordem que o próprio Estado tem reconhecido tal prática, das mais variadas maneiras, muito embora tal comportamento seja ambíguo, comportando também diversos episódios de estigmatização dessas mesmas práticas.

Tratam-se, portanto, de práticas relativamente consolidadas, e que têm resistido ao tempo, muito embora sujeitas a variações no tempo e no espaço e a crises que constantemente atingem as organizações de moradores de favelas. Tal resiliência deve-se, em parte, às próprias deficiências do Estado em levar às favelas o conjunto de serviços públicos que usualmente são disponibilizados às demais áreas da cidade, com a necessária confiabilidade, continuidade, acessibilidade e outras qualidades que devem apresentar.

19 E por ele apelidada de *Pasárgada*, a fim de dificultar a sua identificação por parte dos leitores, uma vez que o Brasil, naquele momento, se encontrava em vigência o Ato Institucional nº 5.

20 Sou testemunha e partícipe dos debates febris que tal obra provocou nos estudantes de Direito durante meu período de graduação (1986-1990) e de mestrado (1996-1999), bem como do fato de que tal trabalho, naquela altura, era muito mais debatido do que propriamente lido...

21 Nos casos que estudei, verifiquei que as práticas vigentes nas favelas para a contratação da venda de imóveis são mais formais do que aquelas exigidas pela legislação civil brasileira.

Tal exigência se torna especialmente aguda quando se trata de serviços direcionados à classe de usuários em posição social como aquela dos moradores de favelas.

A propósito da questão versada na presente seção, parece-me importante refletir a respeito da pertinência de sua categorização como *direito costumeiro ou consuetudinário*, nos termos em que essas expressões são concebidas na teoria jurídica e social, possibilidade que já admiti em escritos anteriores, sobretudo em Magalhães (2010), muito embora ainda carente de uma fundamentação mais robusta. Tal *insight* me foi sugerido a partir do estudo da própria documentação escrita utilizada pelas associações de moradores de favelas na formalização dos contratos de venda de imóveis, nos quais as cláusulas do negócio são justificadas desta maneira. A partir dessa sugestão, admito a possibilidade de que a reflexão a respeito do Direito das Favelas nos enseje revisitar e atualizar o tradicional conceito de costume jurídico, a fim de tratar de fenômenos como aqueles que constituem o seu objeto. Deixo, portanto, essas intuições iniciais com status de questões, ou de hipóteses, a serem retomadas e investigadas em outros trabalhos.

Em conclusão dessa seção, abordamos aqui outro fenômeno de grande pertinência ao Direito das Favelas, ao qual me parece essencial buscar conhecer as práticas em questão, estando especialmente atento às transformações que estas vêm sofrendo no período recente, em função de diversos fatores, desde o enfraquecimento das associações de moradores – problema que também merece estudos e artigos à parte deste – até fatores como aqueles que abordaremos nas seções seguintes.

3.4. O direito das favelas enquanto conjunto de sensibilidades e saberes jurídicos

Conforme já abordado *en passant* nas seções anteriores, na pesquisa e reflexão a respeito do Direito das Favelas tenho me deparado com o fenômeno por meio do qual diversos agentes sociais elaboram ou constroem uma determinada visão a respeito do Direito, envolvendo uma determinada compreensão a respeito de suas instituições, das prescrições legais, da ideia geral de legalidade / ilegalidade, do conteúdo dos seus próprios direitos e da sua situação pessoal perante o Direito, etc. Trata-se de um fenômeno de importância longe de ser secundária, na medida em que tratam-se de entendimentos que possuem uma série de repercussões práticas, desdobrando-se em ações, ou, ao revés, são concepções explicitadas nas aludidas práticas. Trata-se daquilo que alguns, com certo apoio na antropologia, já denominaram de *percepções ou de sensibilidades jurídicas* (CARVALHO, 1991), construções individuais e coletivas, que revelam "o que é o direito" do ponto de vista dos agentes sociais. Para algumas vozes que considero respeitáveis,[22] muitos dos casos usualmente estudados sob o conceito de pluralismo jurídico, entendido como coexistência material de mais de um sistema normativo no mesmo grupo social, deveriam, desde um ponto de vista mais rigoroso e refinado, ser vistas como situações em que estas distintas sensibilidades encontram-se em franca atuação. Aí residiria, em melhores termos, a natureza plural do fenômeno jurídico.

22 A exemplo de meu colega Ronaldo Lobão, docente da Universidade Federal Fluminense (UFF), situada em

Observo que tais construções guardam relativa autonomia em relação aos termos estritos da legislação, por vezes produzindo uma aparência de grande divórcio em relação a essa, desde o meu ponto de vista pessoal, grosso modo, *"pensando enquanto jurista"*. Porém, na perspectiva que aqui defendo, essas construções não devem em hipótese alguma ser consideradas, *tout court*, como noções "equivocadas" que se reproduzem na vida social, o que nos aproximaria de uma visão um tanto simplificadora do campo jurídico, que exacerbaria a posição daqueles usualmente considerados como as suas *"vozes autorizadas"*, isto é, da figura do jurista, tido como o especialista por definição nessa matéria. Dentro da perspectiva analítica historicizante e material a respeito do Direito, que aqui busco abraçar e dar consequência, cabe ver tais construções ou elaborações, antes, como a maneira pela qual os agentes sociais – vale dizer, não somente os moradores de favelas – se apropriam do Direito e se valem dele a fim de estruturar o seu discurso e suas práticas. Trata-se de um processo que entendemos ser generalizado, entre outros motivos, na medida em que a condição de *juridicidade* possui, como regra, o status de um bem simbólico positivo, buscado por qualquer agente social. Em outras palavras, salvo situações bastante específicas, todo e qualquer agente busca estar dentro da *legalidade*, o que implica numa constante manipulação desse conceito, processo que é socialmente condicionado – isto é, não é absolutamente livre ou rigorosamente subjetivo – mas que, por outro lado, também não tem como ser controlado, a despeito de todo o poder simbólico que a figura do especialista pode alcançar em algumas circunstâncias.

Em última análise, esse debate remete às várias formas de conhecimento que circulam na sociedade e que nela convivem, colocando-se a todo momento o problema a respeito das formas hegemônicas e não hegemônicas de conhecimento (SANTOS, 2018). Desde tal perspectiva, é possível perceber que se nesse fenômeno existe algo que possamos considerar como um "problema", ele é necessariamente compartilhado por todos os agentes sociais, não sendo exclusividade da favela, de seus moradores e/ou de suas organizações. Com efeito, em nossa experiência de pesquisa percebemos o quanto ele igualmente comparece na fala dos gestores públicos, dos assim chamados "moradores do asfalto" e, *last but not least*, pelos próprios técnicos. Por exemplo, na categoria dos corretores de imóveis – um agente cuja importância para o Direito das Favelas é crescente, na esteira do enorme desenvolvimento do mercado imobiliário nas favelas – encontramos concepções bastante "peculiares" (para dizer o mínimo!) a respeito das relações jurídicas envolvidas em seu *metier*. E nem poderia ser diferente. Uma abordagem que visse na perspectiva dos assim chamados "técnicos" a representação de um conhecimento "objetivo", isento, portanto, de que nele se reconheça o viés subjetivo expresso na noção de sensibilidades jurídicas, parecer-me-ia mistificante da forma de conhecimento em nome da qual falam esse agentes. Em suma, seria uma visão totalmente comprometedora do intento de conhecer o Direito das Favelas. E dentre esses técnicos, por óbvio, situamos os próprios juristas, que compartilham da mesma sorte dos demais agentes do campo, por mais que alguns de nós, por vezes, prefiramos acreditar no contrário.

Niterói (RJ), que sustentou essa perspectiva num debate para o qual o convidei em 2013.

Vemos, portanto, esse fenômeno como uma outra dimensão constitutiva e essencial do que compreendemos como Direito das Favelas, que refere-se à maneira como o Direito é compreendido, acionado e instrumentalizado pelos agentes que disputam a regulação desses espaços, especialmente (mas não exclusivamente!), os seus próprios moradores e organizações de base. Com efeito, os moradores de favelas, nas várias subcategorias em que este agente pode (e deve!) ser classificado, constituem, indubitavelmente, a referência, a matéria-prima e/ou a fonte mais importante para falarmos do Direito das Favelas. Para usar de possíveis metáforas, seriam eles os grandes arquitetos dessa forma jurídica, e/ou os grandes personagens desse enredo. O conceito de Direito das Favelas seria, assim, um canal por meio do qual a voz sufocada desse agente poderia ser colocada de um modo mais adequado no debate a respeito da regulação das favelas. No entanto, minha experiência de pesquisa com o tema tem me mostrado que a visão de alguns agentes, a princípio externos às favelas, possui também um peso importante, a ser devidamente considerado na construção do conceito objeto deste artigo. Com base nos casos estudados até aqui, apontaria os seguintes casos que me parecem os mais importantes: 1) os servidores públicos atuantes na favela; 2) os corretores imobiliários que administram imóveis aí situados; 3) os assim chamados "ativistas sociais" que aí atuam (tais como integrantes de ONGs, de organizações religiosas, de movimentos culturais, etc.); 4) os comerciantes com estabelecimentos dentro da favela ou em seu entorno imediato; 5) os vizinhos da favela, isto é, os moradores do seu entorno imediato.

Em conclusão, a questão vertida nessa seção constitui uma dimensão do Direito das Favelas mediante a qual se busca perceber a existência de múltiplas formas de sensibilidade e conhecimento jurídico em curso nas favelas, bem como reconhecer a sua legitimidade, entendido este como o esforço de avalia-los menos à luz do conhecimento jurídico previamente estruturado, e mais de desenvolver uma cartografia a respeito deles, desvendando a sua racionalidade e buscando aprofundar o conhecimento do seu sentido e dos processos sociais que lhes dão origem.

Por certo que também admito como válido o exercício analítico de promover comparações e/ou contrastes entre as várias modalidades de sensibilidade e de conhecimento jurídico de que aqui tratamos. Contudo, essa admissão é necessariamente condicionada ao cuidado de não atribuirmos previamente à perspectiva hegemônica – que nos remete, de volta, ao campo da chamada dogmática jurídica – um status *canônico*, ou seja, regulador e normatizador das demais, o que representaria o próprio reducionismo epistemológico que lutamos para superar por meio da estruturação do conceito de Direito das Favelas.

3.5. O direito das favelas exclui ou inclui o direito "oficial"?

Conforme já registramos na seção 1, vem de longa data a produção jurídica do Estado a respeito das favelas. O sempre lembrado *Código de Obras do Distrito Federal de 1937* constitui a nossa legislação pioneira a estabelecer um conceito de favelas, bem como a disciplinar o seu crescimento. Como tantas outras leis, buscou negar qualquer possibilidade de crescimento urbano das favelas feito dentro da legalidade, proibindo

peremptoriamente que qualquer nova construção fosse introduzida nelas.[23] De lá para cá, essa produção estatal se ampliou e diversificou de inúmeras formas, de maneira que podemos identificar, por exemplo, as seguintes fontes:

- a *legislação* editada especialmente pelos municípios, e residualmente pelos Estado, e as ferramentas legais que ela institui, na qual se destacam, no período pós-Constituição de 1988, os Planos Diretores municipais;
- a chamada *jurisprudência*, isto é, o conjunto de decisões emitidas pelo Poder Judiciário, nas não muitas ocasiões em que este foi acionado por moradores de favelas a fim de dirimir conflitos de interesse que lhes digam respeito, ou nas ocasiões em que foi demandado contra moradores de favelas, a exemplo das inúmeras ações de reintegração de posse, movidas contra a coletividade dos seus moradores;[24]
- as *agências de controle territorial* (e/ou de *regulação territorial*) que o poder público tem implantado nas favelas, nas quais podemos distinguir aquelas de caráter *civil* – que, em geral, possuem uma função urbanística – e aquelas de caráter *militar* – referente às forças policiais e/ou de segurança pública instaladas em favelas, que não possuem função urbanística, mas acabam por se imiscuir nela, dado o grande elastério muitas vezes admitido ao papel desses agentes públicos;
- as *políticas de intervenção territorial institucionalizadas*, a exemplo das políticas convencionalmente chamadas de remoção, de urbanização, de regularização fundiária, e dos arranjos delas três entre si.

Em face desse leque de instrumentos, parece-me indeclinável reconhecer a sua relevância, dentro do quadro mais amplo das formas concretas pelas quais as favelas se regulam. Assim, entendo que o conhecimento do Direito das Favelas implica, também, em pesquisar e interpretar a produção jurídica do Estado a respeito delas, o que constituiria uma forma de regulação heterônoma, fortemente aparelhada pelas várias formas de poder que o Estado reúne (político, jurídico, simbólico, bélico, etc.), e que, via de regra, se apresenta como portadora da pretensão de universalidade, isto é, como única forma legítima de regulação. Acredito que, por essas razões, um projeto de conhecimento amplo do Direito das Favelas não pode deixar de incluir a produção estatal, por mais que essa possa ser questionada quanto à sua legitimidade e/ou ao baixo grau de reconhecimento de outras formas de juridicidade.

Em verdade, numa visão orientada pela dialética social do Direito, como aqui buscamos desenvolver, cabe reconhecer e buscar compreender as mútuas influências, as infinitas combinações, os intercâmbios e os conflitos de juridicidade existentes

23 Há alguns anos atrás comentei a respeito desse dispositivo legal a uma pesquisadora chinesa, em meio a uma visita que então fazíamos à Favela da Providência, no Rio de Janeiro. Sua reação foi uma sonora risada, seguida do comentário: "*that's ridiculous*".

24 Uma obra clássica na qual se analisam algumas dessas ações, no caso particular da cidade do Recife, consiste na coletânea de artigos organizada por Joaquim de Arruda Falcão (1984).

entre a produção jurídica que ocorre no âmbito das favelas e no âmbito do Estado. Em outras palavras, tratam-se de duas matrizes de juridicidade que estão longe de operarem de modo isolado, de maneira que, há algum tempo, é no mínimo questionável falarmos de um direito *"oficial"*, tal o grau de imbricação dos elementos em jogo. São abundantes os exemplos que a pesquisa sobre o Direito das Favelas tem nos oferecido. Menciono, aqui, dois deles, que me parecem assaz emblemáticos:

i. os sistemas de registro da propriedade da terra que operam em favelas, que copiam ou emulam os procedimentos adotados nos cartórios de registro de imóveis;
ii. o recente fato de a legislação nacional brasileira ter incorporado uma nova figura legal chamada *"direito de laje"*, de modo amplamente inspirado nas práticas jurídicas desenvolvidas nas favelas de várias cidades brasileiras, ao longo das últimas cinco a seis décadas.

No segundo caso acima mencionado, observe-se que a própria nomenclatura recepcionada na legislação é coincidente com aquela utilizada na literatura que tem se ocupado das práticas jurídicas desenvolvidas nas favelas. Grosso modo, há um sem número de questões que "saem da favela para a lei", e vice-versa, indicando um intercâmbio jurídico profundo entre instituições do Estado e das práticas sociais.

Importante registrar que não há aqui implícito um juízo de valor *a priori* a respeito de processos como esses, juízo este que depende de uma análise mais profunda a respeito do conjunto de circunstâncias que envolvem cada um deles. Da mesma forma, não concebemos processos dessa natureza como "pacíficos", mas permeados pela conflituosidade a que nos referimos em diversos momentos deste trabalho.

Pelas razões acima, vemos o Direito das Favelas não como uma obra "pura" de seus moradores e organizações, mas, antes, como uma resultante de combinações como aquelas mencionadas na presente seção, de modo que a busca por conhece-lo consiste numa busca por perceber e compreender processos dessa ordem aqui assinalada.

4. Considerações finais

O presente artigo se propôs sustentar e fundamentar a proposta de um conceito que se insere no repertório dos estudos urbanos e, mais especialmente, do Direito Urbano: o conceito de Direito das Favelas. Como busquei evidenciar, trata-se de uma expressão que, em si mesma, seria recente, contudo, é tributária de uma tradição conceitual, bibliográfica e de pesquisa que, de modo mais específico, teria sido iniciada no final da década de 1960, e que se vale, portanto, de um acúmulo de em torno de meio século.

Ao longo do artigo, busquei apresentar e descrever um determinado conjunto de temas, de fenômenos, de questões, de pressupostos teórico-metodológicos, de hipóteses, cujo conhecimento consiste no que entendo e nomeio por Direito das Favelas. Trata-se, portanto, de um conceito sob o qual busco articular a matéria acima enumerada, abordada ao longo do artigo, a fim de conferir unidade e identidade epistemológica a esse conjunto.

Num possível enunciado sintético do Direito das Favelas, ele definir-se-ia como a maneira pela qual busco organizar o conhecimento existente a respeito das relações entre as favelas e o campo jurídico. Num outro, consistiria no conceito sob o qual busco sistematizar a reflexão a respeito das favelas tomadas enquanto problema jurídico.

Como preconizam Marx[25] e Gramsci, o trabalho do intelectual orgânico jamais se reduz a conhecer, compreender ou interpretar o mundo, na medida em que é um agente totalmente envolvido na tarefa de transforma-lo na direção de graus crescentes de libertação. Dessa forma, o trabalho de elaboração do Direito das Favelas se alimenta e se articula, de modo essencial, às lutas e iniciativas, orgânicas ou não, dos moradores de favelas e de suas respectivas organizações, no sentido de vencer os processos de estigmatização, depreciação, violência, e outros processos análogos que sobre eles se abatem e que possuem algumas expressões particularmente significativas de ordem jurídica.[26] Em outras palavras, o Direito constitui uma das arenas nas quais são travadas as lutas históricas pela superação desses processos. Desse modo, a construção do conceito de que nos ocupamos no presente artigo representa o esforço de forjar um instrumento de potencial emancipatório e que se articula a outros esforços no terreno normativo, no terreno simbólico e no terreno da sociabilidade.

Uma sofisticada forma de estigmatização, própria do campo jurídico, que se abate sobre favelas, seus moradores e organizações, reside no processo de ***desjuridificação*** – ou, alternativamente, ***desjuridicização*** – de seus interesses, práticas e

25 11ª tese sobre Feuerbach (in MARX, 1845).

26 Quando me encontrava prestes a concluir a elaboração do presente artigo, ocorreu mais um episódio de erradicação de favela por meio de incêndio criminoso, uma prática comum no Brasil, de que se tem conhecimento, ao menos, desde a década de 1950, época em que a favela então conhecida como *Praia do Pinto*, no valorizadíssimo bairro do Leblon, zona sul do Rio de Janeiro, sofreu dois sucessivos incêndios em condições bastante suspeitas, até ser inteiramente extinta no terceiro deles, em 1969 (cf. https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/cruzada-sao-sebastiao-da-remocao-da-favela-na-lagoa-especulacao-imobiliaria-19067568). No mesmo local, hoje se situa o *Condomínio Selva de Pedra*, de classe média/alta. No período recente, esse tipo de prática se tornou corriqueira, especialmente na cidade de São Paulo, tal como reportado no documentário *Limpam com fogo*, dos jornalistas César Vieira, Conrado Ferrato e Rafael Crespo, que colheu o registro de nada menos que 1.200 incêndios ocorridos em favelas, entre 2008 e 2012 (cf. https://www.anf.org.br/a-verdade-dos-incendios-nas-favelas-de-sp/), o que equivale a quase um por dia! Via de regra, esses episódios são associados a outras formas de violência institucional e costumam contar com apoio da vizinhança da favela, tal como sucedeu nesse mais recente episódio, na *Favela do Cimento*, zona leste da capital paulista, na noite do dia 23/03/2019. Além da destruição de moradias, documentos e pertences pessoais da população de baixíssima renda que ocupava o local, o fato deixou um saldo de mais de 200 pessoas desabrigadas e um morador morto, em consequência das queimaduras (cf. https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/03/25/policia-prende-suspeito-de-iniciar-fogo-que-destruiu-a-favela-do-cimento-no-entorno-do-viaduto-bresser.ghtml). É ocioso falar do quanto isso constitui uma das demonstrações mais eloquentes da violência da qual as favelas são alvo, e é importante registrar que, tal como ocorre desde o caso da *Praia do Pinto*, tais fatos se deram na esteira do deferimento de uma decisão judicial (liminar) de reintegração de posse, que havia autorizado operação policial de remoção integral da favela, o que conecta esses episódios diretamente com o que debatemos ao longo do presente artigo. Tal tipo de decisão costuma operar como sinal verde para o cometimento de todo tipo de arbitrariedade, na qual interagem agentes públicos e privados, ao arrepio dos mais básicos preceitos civilizatórios, tendo, como pano de fundo, processos agressivos de especulação imobiliária (BASTOS, 2018). A periódica repetição de violações tão infames quanto esta somente faz reafirmar a escandalosa negação de direitos humanos que constitui uma das tristes marcas de nossa formação social. Penso que urgem ações políticas capazes de contrarrestar as forças que produzem tais episódios e que reflexões como a proposta no presente artigo devem buscar trazer alguma contribuição nesse sentido, no plano da formulação teórico-prática.

relações interpessoais que lhes dizem respeito, o que torna os mais diversos agentes sociais – espacialmente, o Estado – incapazes de reconhecer a existência de efetivos direitos em jogo quando se tratam daqueles, representando sistematicamente todas essas situações como desprovidas de valor jurídico. É o que observamos quando muitas das práticas jurídicas populares são levianamente consideradas como atos juridicamente nulos, moralmente condenáveis e politicamente oportunistas. Tal ideologia de exclusão jurídica encontra-se disseminada mesmo entre moradores de favelas, que muitas vezes não concebem a terra ou a moradia como um direito (humano, social, urbano, à cidade, etc.). Historicamente, o Estado brasileiro é um dos grandes reprodutores dessa ideologia, cujas decisões, atos, diplomas normativos e outras fontes relevantes apresentam enormes deficiências quanto ao reconhecimento e efetivação de direitos, das mais diversas ordens. Observe-se que não me refiro aqui a problemas de status um tanto secundário, como falta de informação, de escolarização ou de informação. Tampouco se trata de um problema de "falta de leis". Afirmo isto partindo do pressuposto de que a mudança da lei não induz a uma mudança do direito. Tratam-se de dois processos diversos, em que este último é bem mais complexo que aquele. O efeito daquele sobre este vai de uma escala que começa em 0, mas que jamais chega a 100. Ambos têm uma relativa independência um do outro, isto é, podem um variar sem que nenhuma mudança tenha ocorrido no outro, dado que se encontram sujeitos a outras variáveis.

Assim, o problema da *desjuridificação* – uma forma requintada de exclusão jurídica, que representa a própria negação do Direito das Favelas – não se resolve, portanto, mediante a pura e simples edição de novas leis, por mais "progressistas" que elas sejam. Em última análise, o "problema" do Direito das Favelas (ou o "problema jurídico" das favelas), objeto deste artigo, é de ordem política e ideológica, tendo a ver com as relações de poder, de dominação e de hegemonia vigentes em cada espaço e tempo, logo, resistente às melhores leis que sejamos capazes de elaborar. Ele consiste, antes que nada, numa revolução paradigmática a respeito do *"que é Direito"*, onde ele está, qual seu conteúdo e alcance, para que serve, a quem beneficia. O novo e mais digno "lugar" na cidade justamente reivindicado pelas favelas, por seus moradores e organizações, depende em boa medida dessa revolução.

Para terminar, aponto uma das questões que me parecem fundamentais, do ponto de vista do aprofundamento da reflexão a respeito do conceito de Direito das Favelas no futuro próximo: ela consistiria em buscarmos o aparelhamento teórico e metodológico capaz de fundamentar o galgar de novas escalas para a reflexão proposta no artigo. Em outras palavras, o debate que aqui busquei organizar possui um forte enraizamento na experiência brasileira, mui especialmente na carioca. O desafio, agora, consistiria em pensar as condições para o enfrentamento desse debate em escalas internacionais cada vez mais amplas. Nesse sentido, parece-me que o próprio conceito de "favela" demandaria ser redimensionado, bem como buscados outros que possam se revelar mais apropriados a esse desafio, a exemplo da opção pela reelaboração do conceito de periferia, tal como já vem sendo feito na recente literatura e no chamado *ativismo político* (SILVA *et alli*, 2018).

Referências

ABREU, Maurício de Almeida. ***Evolução Urbana do Rio de Janeiro***. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1988.

ACOSTA, Hernando Sáenz. ***A reciprocidade como marco institucional dos contratos de locação residencial:*** o caso de Patio Bonito I, um bairro popular de Bogotá, na Colômbia. Tese. UFRJ / IPPUR, 2015.

BASTOS, Rodrigo Dantas. ***Na rota do fogo: especulação imobiliária em São Paulo.*** Tese. Doutorado em Ciências Sociais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2018.

BOBBIO, Norberto. ***O positivismo jurídico:*** lições de filosofia do Direito. São Paulo: Ícone, 1995.

BOURDIEU, Pierre. ***O poder simbólico***. Lisboa: Difel, 1989.

CARVALHO, Eduardo Guimarães de. ***O negócio da terra:*** a questão fundiária e a justiça. Rio de Janeiro: UFRJ, 1991.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. ***A plasticidade na teoria contratual***. Tese. Doutorado em Ciências Jurídicas. Faculdade Nacional de Direito, UFRJ, Rio de Janeiro, 1993.

CONN, Stephen. The squatters' rights of favelados. ***Ciências econômicas e sociais,*** Osasco, v. 3, n. 2, dez., 1968, p. 50-142.

CORREA, Cláudia Franco. ***Controvérsias entre o "direito de moradia" em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro:*** o "direito de laje" em questão. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.

EHRLICH, Eugen. ***Fundamentos de sociologia do direito***. Brasília: UnB, 1986.

FALCÃO, Joaquim de Arruda (org). ***Conflitos de direito de propriedade:*** invasões urbanas. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. ***Função social da dogmática***. São Paulo: Atlas, 2015.

GONÇALVES, Rafael Soares. ***Favelas do Rio de Janeiro:*** História e Direito, Rio de Janeiro: Pallas / PUC-Rio, 2013.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. ***Do direito autoconstruído ao direito à cidade:*** porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia. Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Salvador: UFBA, 2016.

LYRA FILHO, Roberto. ***O que é direito.*** São Paulo: Brasiliense, 1982. Coleção 'Primeiros Passos', vol. 62.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. O direito das favelas no contexto das políticas de regularização: a complexa convivência entre legalidade, norma comunitária e arbítrio. ***In:*** XIV Semana de Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008.

_____. ***O direito da favela no contexto pós-programa Favela-Bairro:*** uma recolocação do debate a respeito do "Direito de Pasárgada". Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

_____; ALVES, L. M. S. F.; MARTINS, M. V.; BONAMICHI, N. C.; FONSECA, P. R.; COCCARO, S. E.; CEZAR, L. F. O. S.; SARDINHA, T. S. S. O mercado imobiliário de aluguel em favelas do Rio de Janeiro: 'informalidade' ou outras formas de formalidade? In: XVIII Semana de Planejamento Urbano e Regional: do território privatizado ao espaço público, 2012, Rio de Janeiro. ***XVIII Semana de Planejamento Urbano e Regional: Anais***. Rio de Janeiro: IPPUR, 2012. v.1.

_____. ***O direito das favelas.*** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

_____. ***Sociologia do Direito***: o pluralismo jurídico em Boaventura de Sousa Santos. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2013b.

MARX, Karl. ***Teses sobre Feuerbach***. [s. l.], 1845. Disponível em: https://www.marxists.org/portugues/marx/1845/tesfeuer.htm. Acesso em 23/06/2018.

NISIDA, Vìtor Coelho. ***Desafios da regulação urbanística no território das favelas.*** Dissertação. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. FAU, Universidade de São Paulo, 2017.

PATIÑO, Análida Rincón (org). ***Espacios urbanos no consentidos:*** legalidad y ilegalidade em la produción de la ciudad – Colombia y Brasil. Medellín (Colombia), Universidad Nacional, 2005.

PEÇANHA, Osias Pinto. ***O direito achado na favela: a dinâmica do pluralismo jurídico na favela do Vidigal.*** Dissertação. Mestrado em Direito da UNESA. 2018.

PERLMAN, Janice Elaine. Favelas ontem e hoje (1969-2009). In: MELLO, Marco Antonio da Silva et alli (org). ***Favelas cariocas:*** ontem e hoje. Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 213-234.

SANTOS, Boaventura de Sousa. ***Law against Law: Legal Reasoning in Pasargada Law***. New Haven (Connecticut, United States): Yale Law School, 1973. Tese de Doutorado.

_____. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUTO, Cláudio; FALCÃO, Joaquim. ***Sociologia & Direito****:* textos básicos para a disciplina de Sociologia Jurídica. São Paulo: Pioneira, 1999. p. 87-95.

_____. ***Para um novo senso comum****:* a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2001. 1º volume da obra geral intitulada "A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência".

_____. Poderá o Direito ser emancipatório? ***Revista Crítica de Ciências Sociais****,* Coimbra, n. 65, maio, 2003, p. 03-76.

_____. ***O fim do império cognitivo****.* Coimbra: Almedina, 2018.

SILVA, Jailson de Souza; FERNANDES, Fernando; BARBOSA, Jorge. O paradigma da potência e a pedagogia da convivência. ***Revista Periferias***, Rio de Janeiro, v. 1, nº 1, 2018. Disponível em: http://revistaperiferias.org/materia/o-paradigma-da-potencia-e-a-pedagogia-da-convivencia/. Acesso em 1º/11/2018.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. Um direito achado na rua: o direito de morar. In: _____ et al. ***O direito achado na rua****.* 3 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1990.

SOUZA, Marcelo Lopes de. ***Os conceitos fundamentais da pesquisa socioespacial****.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

VALLADARES, Lícia do Prado. A gênese da favela carioca: a produção anterior às ciências sociais. ***Revista Brasileira de Ciências Sociais***, v. 15, n°. 44, out. 2000, p. 5-34.

WEBER, Alexandre de Vasconcelos. ***A transmissão de patrimônio habitacional em favelas:*** constituição de patrimônio material e eleição de sucessores. 2005. 257p. Tese (Doutorado em Sociologia e Antropologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, UFRJ, Rio de Janeiro, 200

A Zona Franca de Manaus pós Constituição Federal de 1988: trinta anos de desafios para a reinvenção do modelo de desenvolvimento da Amazônia

La Zona Franca de Manaus después de la Constituición Federal brasileña de 1988: treinta años de desafios para la reinvención del modelo de desarollo de la Amazonía

Manaus Free Trade Zone after Brazil´s Federal Constitution of 1988: thirty years of challenges for the reinvention of the Amazonia development model

Kamyle Medina Monte Rey[1]
José Celso Pereira Cardoso Júnior[2]

Resumo

REY, Kamyle Medina Monte; JÚNIOR, José Celso Pereira Cardoso. A Zona Franca de Manaus pós Constituição Federal de 1988: trinta anos de desafios para a reinvenção do modelo de desenvolvimento da Amazônia. ***Revista Ci&Trópico***, v. 43, edição especial, p. 227-252, 2019. DOI: https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.221-246

O presente artigo pretende explicar como se deu a constitucionalização da Zona Franca de Manaus (ZFM) em 1988, bem como suas prorrogações posteriores em 2003 e 2014. Também visa abordar os principais desafios para a manutenção dessa política pública e, consequentemente, dos benefícios gerados por ela no que tange ao desenvolvimento regional e à preservação do meio ambiente. O artigo é dividido em seis partes. Na primeira, é explicado o conceito de ZFM e é traçada uma breve contextualização histórica do que levou à criação dessa política pública e de como foram seus primeiros vinteanos de vigência, sob o modelo de substituição de importações. Na segunda, é explicado o processo de constitucionalização do modelo ZFM em 1988. Na terceira, são expostas as principais adaptações realizadas para a manutenção do modelo pós-constitucionalização e abertura da economia. Na quarta, explicam-se as condições que permitiram a prorrogação dos incentivos fiscais em 2003, bem como a situação da atuação estatal e dos investimentos até 2014. Na quinta, o foco é o processo político para a aprovação da última prorrogação da ZFM, em 2014, que estendeu seus benefícios até 2073 para Manaus e até 2050 para as Áreas de Livre Comércio. Na conclusão, chega-se ao entendimento de que para que o modelo possa ser bem-sucedido, gerando externalidades positivas

1 Mestre em Governança e Desenvolvimento pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Economista na Assessoria Internacional do Conselho Administrativo de Defesa Econômica do quadro permanente da Superintendência da Zona Franca de Manaus. E-mail: kamylemedina@gmail.com Orcid: https://orcid.org/0000-0002-5053-6060

2 PhD em Governo e Políticas Públicas pela Universidade Autônoma de Barcelona, Espanha. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). E-mail: zcelsojr@gmail.com Orcid: https://orcid.org/0000-0002-8463-6844

econômicas, sociais e ambientais mais intensas que as que já produziu até hoje, é necessário que sejam criadas outras vantagens competitivas à ZFM para além da segurança jurídica oferecida pelos incentivos fiscais concedidos desde 1967.

Palavras-chave: Zona Franca de Manaus. Desenvolvimento Regional. Amazônia. Incentivos Fiscais

Abstract

REY, Kamyle Medina Monte; JÚNIOR, José Celso Pereira Cardoso. Manaus Free Trade Zone after Brazil´s Federal Constitution of 1988: thirty years of challenges for the reinvention of the Amazonian development model. ***Revista C&Trópico***, v. 43, special edition, p. 227-252, 2019. DOI: https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.221-246

This article aims to explain the process of constitutionalisation of the Manaus Free Trade Zone (ZFM) in 1988, as well as its extensions occurred in 2003 and 2014. It also aims to address the main challenges for the maintenance of this public policy and, consequently, the benefits generated by ZFM for the regional development and the preservation of the environment. The article is divided into six parts. In the first one, the concept of ZFM is explained and a brief historical context is drawn from what led to the creation of this public policy and its first vinteyears of existence under the import substitution model. In the second, the process of constitutionalisation of the ZFM model in 1988 is explained. In the third one, the main adaptations made for the maintenance of the policy after its constitutionalisation and the opening of the Brazilian economy are exposed. The fourth section exposes the conditions that allowed the tax incentives extension in 2003, as well as the state intervention profile and investments situation until 2014. In the fifth, the focus is the political process for the approval of the last extension of the ZFM in 2014, which extended its benefits by 2073 to Manaus and by 2050 to the Free Trade Areas. In conclusion, the success of the ZFM – generating positive economic, social and environmental externalities in a more significant way than in the policies previously implemented in the Amazon – depends on the creation of other competitive advantages rather than the legal certainty offered by the tax incentives granted since 1967.

Keywords: Manaus Free Zone. Regional development. Amazon. Tax incentives.

Resumen

REY, Kamyle Medina Monte; JÚNIOR, José Celso Pereira Cardoso. La Zona Franca de Manaus después de la Constituición Federal brasileña de 1988: treinta años de desafios para la reinvención del modelo de desarollo de la Amazonía. ***Revista C&Trópico***, v. 43, edición especial, p. 227-252, 2019. DOI: https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.221-246

El presente artículo pretende explicar cómo se dio la constitucionalización de la Zona Franca de Manaus (ZFM) en 1988, así como sus extensiones posteriores en 2003 y 2014. También pretende abordar los principales desafíos para el mantenimiento de esa política pública y, consecuentemente, de los beneficios generados por ella en lo que se refiere al desarrollo regional ya la preservación del medio ambiente. El artículo se divide en seis partes. En la primera, se explica el concepto de ZFM y se hace una breve contextualización histórica de lo que llevó a la creación de esa política pública y de

cómo fueron sus primeros vinteaños de vigencia, bajo el modelo de sustitución de importaciones. En la segunda, se explica el proceso de constitucionalización del modelo ZFM en 1988. En la tercera, se exponen las principales adaptaciones realizadas para el mantenimiento del modelo después de su constitucionalización y de la apertura de la economia brasileña. En la cuarta, se explican las condiciones que permitieron la extención de los incentivos fiscales en 2003, así como la situación de la actuación estatal y de las inversiones hasta 2014. En la quinta, el foco es el proceso político para la aprobación de la última prórroga de la ZFM, en 2014, que extendió sus beneficios hasta 2073 para Manaus y hasta 2050 para las Áreas de Libre Comercio. En la conclusión, se llega al entendimiento de que para que el modelo pueda ser exitoso, generando externalidades positivas económicas, sociales y ambientales más intensas que las producidas hasta hoy, es necesario que se creen otras ventajas competitivas a la ZFM más allá de la seguridad jurídica ofrecida por los incentivos fiscales concedidos desde 1967.

Palabras clave: Zona Franca de Manaus. Desarrollo Regional. Amazonía. Incentivos fiscales.

Data de submissão: 12/07/2019
Data de aceite: 24/07/2019

1. Introdução: definições gerais e antecedentes históricos

1.1. O Que é a Zona Franca de Manaus

A Zona Franca de Manaus (ZFM) é uma política pública criada em 1967 através do Decreto-Lei nº 288. Inicialmente, o modelo compreendia apenas dez mil quilômetros quadrados em torno da capital do estado do Amazonas. Entretanto, com o passar dos anos, parte dos benefícios do modelo ZFM foram estendidos para uma área superior a 8,5 milhões de quilômetros quadrados, contemplando mais quatro estados do norte do país (SUFRAMA, 2017). Atualmente, a ZFM, por meio de incentivos fiscais concedidos ao setor privado, tem como objetivo gerar desenvolvimento ao mesmo tempo em que colabora, direta e indiretamente, com a preservação ambiental em cinco estados da Amazônia brasileira: Acre, Amazonas, Amapá, Rondônia e Roraima.

A ZFM é composta por três pilares: o comercial, o agropecuário e o industrial; O primeiro teve mais projeção enquanto a economia do país permaneceu fechada; o segundo compreende projetos relativos a atividades como produção de alimentos, agroindústria, piscicultura e turismo; e o terceiro é considerado como a base de sustentação da ZFM. Centrado em Manaus, o pilar industrial do modelo recebe o nome de Polo Industrial de Manaus (PIM), onde funcionam em torno de 600 indústrias que produzem itens dos segmentos eletroeletrônico, duas rodas, químico, entre outros, gerando mais de 86 mil empregos diretos em Manaus em 2017 (SUFRAMA, 2015; 2018). Com a criação da Zona Franca Verde, em 2016, esses benefícios foram estendidos para indústrias localizadas em toda a área de atuação do modelo, desde que obedeçam a critérios que assegurem a preponderância de insumos regionais em seus processos fabris.

A ZFM passou a compreender outras áreas da Amazônia Ocidental e do Amapá (AMOC) a partir de 1989. Desde então, foram criadas sete Áreas de Livre Comércio (ALC) objetivando promover o desenvolvimento de municípios que compreendem fronteiras internacionais na Amazônia. Isso se dá por meio da extensão de alguns benefícios fiscais da ZFM, relativos aos pilares comercial e agropecuário do modelo. A primeira ALC criada foi a do município de Tabatinga, no Amazonas (Lei nº 7.965/89); em seguida, foram criadas as de Macapá-Santana (Lei nº 8.387/91, artigo II), no Amapá; Guajará-Mirim (Lei nº8.210/91), em Rondônia; Cruzeiro do Sul e Brasiléia-Epitaciolândia (Lei nº 8.857/94), no Acre; e a de Paracaima e Bonfim (Lei 8.256 de 1991)[3], em Roraima (SUFRAMA, 2010).

O PIM concentra incentivos federais e estaduais que são administrados por três entidades diferentes e se dividem da seguinte maneira:

a) Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa): administra a concessão de redução de até 88% do Imposto de Importação (II) sobre os insumos destinados à industrialização, a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a isenção da contribuição para o PIS, PASEP e da COFINS nas operações internas na ZFM e os benefícios e contrapartidas referentes à Lei de Informática da Zona Franca de Manaus;
b) Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam): administra a concessão da redução de 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ); e
c) Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação (Seplan-CTI): concede a redução de 55 a 100% sobre o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) para empresas constituídas no PIM.

Para fins de delimitação da pesquisa, no presente trabalho, quando se abordar a questão dos incentivos fiscais, a análise será restrita aos incentivos concedidos, no âmbito do Governo Federal, pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

1.2. Antecedentes e contextualização

1.2.1. A Amazônia pré-ZFM

O modelo de desenvolvimento Zona Franca de Manaus surgiu após sucessivas tentativas governamentais para tirar a região amazônica da intensa recessão econômica pela qual passava, após o fim de dois ciclos da borracha experimentados pela região, e que proporcionaram altos índices de arrecadação tanto para o governo central quanto para o local.

3 A ALC de Paracaíma e Bonfim teve seu funcionamento alterado pela Lei 11.732 de 2008, que modificou sua área de Paracaíma e Bonfim para Boa Vista e Bonfim, além de lhe acrescentar benefícios relativos à industrialização.

Enquanto a borracha amazônica era maciçamente exportada para os EUA, servia como matéria-prima para fabricação de produtos utilizados na Segunda Guerra Mundial e gerava superávits comerciais e tributários para o Brasil, além de prestígio junto aos estadunidenses. Enquanto isso, no Centro-Sul do país, eram dados incentivos para que um processo de industrialização autônomo se iniciasse no Brasil.

Dessa maneira, na década de 1940, enquanto no Sudeste o governo incentivava a industrialização, no Norte a política era a de recrutamento de "soldados da borracha"[4]. Esses trabalhadores eram, em sua maioria, trazidos de áreas pobres do Nordeste brasileiro assoladas pela seca e pela falta de oportunidades, para trabalharem como mão de obra no interior da Amazônia na extração de borracha, sob a promessa de melhores condições de vida e de algum enriquecimento. Uma vez chegados na Amazônia, esses milhares de trabalhadores acabavam passando o resto de suas vidas em áreas isoladas no meio da floresta em regime de semiescravidão, impedidos de retornar a seus estados de origem, uma vez que o acesso ao restante do país se dava, na maioria das vezes, apenas por via aérea.

Com o final da Guerra e a interrupção do compromisso norte-americano de compra da borracha brasileira, além do surgimento de concorrentes internacionais mais competitivos para o produto, o ciclo da borracha na Amazônia chegou a seu fim, deixando milhares de trabalhadores espalhados pela floresta e sem meios de subsistência. Com poucas alternativas, esses indivíduos se viam diante de três opções: i. Migrar para as cidades próximas, sobretudo Manaus, que não estava preparada para receber esse contingente e também não oferecia oportunidades de inserção no mercado para essas pessoas, o que geraria sérios problemas urbanos; ii. Criar novos povoados em meio à floresta; ou iii. Voltar a viver da coleta de itens da floresta como subsistência, que era a forma que se vivia na Amazônia antes da borracha.

Para tentar reverter a situação, em 1947, o Governo Federal insistiu na recuperação da economia gomífera e, à semelhança do que havia feito com o café no Sudeste, iniciou a compra de excedentes da borracha, além de criar e reformular algumas instituições. Em 1950, criou o Banco de Crédito da Borracha, que tinha em seu escopo as operações de comércio e industrialização da borracha dentro do país. Em 1953, foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) como tentativa de centralizar, unificar e conduzir a execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, que visava, através do crédito bancário, gerar fomento para as atividades produtivas da região, enfatizando a extração mineral, a agricultura, a industrialização de matérias-primas regionais e o estabelecimento de um plano viário para a região (SALAZAR, 2011). Os resultados dessas políticas, de acordo com Garcia (2006), acabaram sendo tímidos e pontuais, de forma que Malveira (2009) atribui à economia amazônica desse período a característica de "queda livre".

4 Getúlio Vargas, em 1943, celebrou junto aos EUA os acordos de Washington, onde basicamente trocava a borracha brasileira pela tecnologia do aço para fomentar a industrialização do sudeste. O Brasil fornecia a borracha e, em troca obtinha-se o mais importante para a economia nacional: empréstimos dos Estados Unidos que proporcionavam a implantação de uma indústria brasileira através do domínio da tecnologia do aço e da consolidação da Companhia Siderúrgica Nacional, que enfrentava grandes problemas por falta de capital e tecnologia (SALAZAR, 2006).

Em 1964, ainda insistindo na produção de borracha, o governo reestruturou a Comissão Executiva de Defesa da Borracha, rebatizando-a Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), que também não logrou resultados significativos para a Amazônia (FONSECA, 2011). Dessa maneira, a Amazônia, em particular Manaus, chegava em 1967 atravessando uma recessão econômica profunda.

1.2.2. Os primeiros vinte anos de ZFM

A criação da ZFM, por meio do Decreto-Lei nº 288 de 1967, surgiu com quatro importantes diferenciais estratégicos e conjunturais em relação às outras políticas de desenvolvimento já aplicadas na Amazônia até então, os quais, juntos, conseguiram transformá-la na mais bem-sucedida política pública para a região, cuja imensa biodiversidade consegue atuar ao mesmo tempo como seu maior ativo e passivo.

Esses diferenciais podem ser divididos em:

a) Incentivo a uma atividade de maior valor agregado: Pela primeira vez, o Governo Federal resolveu incentivar na Amazônia uma atividade de maior valor agregado que não compreendesse apenas atividades extrativistas, a agricultura de subsistência ou a extração de borracha *in natura* para exportação;
b) Situação geopolítica da época: O contexto mundial de Guerra Fria fazia com que a necessidade de ocupação do território, sobretudo das fronteiras, como forma de garantir a soberania nacional, fosse uma prioridade do governo militar, colocando a ocupação da Amazônia no centro da agenda governamental da época;
c) A motivação central da política – Diferentemente da maioria das políticas aplicadas no país até então, a política pública Zona Franca de Manaus não foi pensada para atender aos interesses das principais oligarquias regionais, que se situavam na região centro-sul do país. O modelo foi planejado para resolver problemas estratégicos do país e, por ser implementado por um governo autoritário, as pressões oligárquicas, que sempre se deram contra a ZFM, não desempenharam um papel tão forte quanto em outros momentos e perfis de gestão;
d) A criação da Suframa: Pela primeira vez na região, foi criado um arranjo institucional robusto, com autonomia e dotado de força política e econômica para implementar a política pública sob sua custódia. A Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), nascida junto com a Zona Franca de Manaus (ZFM), tinha o apoio dos governos federal e local, e recursos próprios (com destaque para a receita própria e para as terras concedidas à autarquia), fatores que contribuíram para transformá-la em uma ponte entre o governo central e os interesses locais. Ao mesmo tempo em que a autarquia representa um braço do Governo Federal na região, atua como advogada dos interesses regionais em Brasília.

Os primeiros anos de vigência do modelo coincidiram com o auge do processo de industrialização brasileiro. Nessa época, alguns fatores contribuíram para o sucesso da primeira década da ZFM, como:

a) A conjuntura internacional favorável, com destaque para o desenvolvimento da Ásia, que, buscando maior acesso a mercados para o escoamento de seus produtos, decidiu expandir sua produção para o Brasil e escolheu o Polo Industrial de Manaus para instalar suas fábricas;
b) O perfil de atuação estatal do país. O milagre econômico, que vigorou entre 1968 e 1973, impulsionou consigo a ZFM. Posteriormente, mesmo com os choques do Petróleo da década de 1970, o governo optou pela continuidade da política fiscal expansionista através do II PND[5], que promovia a integração das indústrias da ZFM às indústrias de base instaladas no restante do país. Graças a essa complementariedade promovida pela ação estatal, o crescimento da produção foi promovido pelo adensamento da cadeia produtiva, tirando as indústrias de Manaus do isolamento em relação às outras regiões; e
c) O prestígio da Suframa junto ao Governos Federal e aos governos locais, que possibilitava que sua atuação em prol da consolidação do modelo fosse bem-sucedida.

Na década de 1970, o Polo Industrial de Manaus ganhou características que possui até os dias de hoje. Estabeleceu as primeiras regras para concessão de terrenos nos distritos industrial e agropecuário de Manaus e recebeu as primeiras indústrias asiáticas, que até os dias de hoje são as de produção mais significativa no PIM.

Como resultado, o modelo chegou à década de 1980 já praticamente consolidado do ponto de vista do seu arranjo institucional, e com o surgimento de uma nova elite local, composta pela classe industrial[6], começou a exercer forte influência sobre os processos políticos regionais.

Apesar da crise da dívida pública desse período, o PIM continuou seu processo de expansão, aumentando o número de projetos industriais incentivados em 58% entre 1983 e 1988, saindo de 218 para 342 indústrias, que geravam em torno de 65 mil empregos em Manaus. Graças a essa evolução, essa cidade, que contava com 63 mil habitantes em 1960 cresceu para uma população de 1,04 milhão em 1992 (IBGE, 1992).

5 O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que vigorou entre 1975 e 1979, foi instituído durante o governo Geisel e tinha como finalidade estimular a produção de insumos básicos, bens de capital, alimentos e energia. Essa era uma resposta à crise econômica deflagrada após o primeiro choque do petróleo. A política em questão buscava combater a crise aumentando as vantagens competitivas da indústria nacional por meio de investimentos maciços na indústria de base.

6 A Classe industrial da época, como ocorre até os dias de hoje, era composta pelos representantes das indústrias transnacionais na região, já que seus centros de decisão se localizam fora de Manaus. A eles se somam os profissionais liberais que prestam apoio a seus interesses, sobretudo economistas e advogados que exercem influência sobre as decisões políticas da região.

Toda essa trajetória de desenvolvimento não podia, no entanto, continuar sem a manutenção dos incentivos fiscais. Dessa forma, foi uma forte agenda da classe política regional da época a garantia da continuidade do modelo, através de prorrogações duramente negociadas no plano federal. Na década de 1980 ocorreram duas prorrogações dos incentivos, sendo a mais significativa delas em 1988, que ocorreu com a constitucionalização dessa política.

Com isso em mente, o presente artigo pretende explicar como se deu a constitucionalização da Zona Franca de Manaus (ZFM) em 1988, bem como suas prorrogações posteriores em 2003 e 2014. Também visa abordar os principais desafios para o aperfeiçoamento dessa política pública e, consequentemente, para a ampliação dos benefícios gerados por ela no que tange ao desenvolvimento regional e à preservação do meio ambiente.

2. A constitucionalização da ZFM nos marcos da Constituição Federal de 1988

O Presidente José Sarney, por meio do Decreto nº 92.560/1986 havia estendido o prazo de vigência dos incentivos fiscais da ZFM de 1997 para 2007, entretanto, com o advento de uma nova Constituição Federal, passou a ser uma forte agenda da bancada Amazonense no Congresso Nacional a recepção dessa norma pelo novo ordenamento jurídico do país.

No processo de elaboração da nova Constituição, Mendonça (2013) destaca que a sensação dos parlamentares constituintes era de que todos os interesses que estavam "embaixo do tapete" durante a Ditadura afloraram e o único instrumento legal para que algo fosse garantido no país era a Constituição, o que explica a abrangência temática e o nível de detalhamento de nossa Carta Magna. Foi com base nesse pensamento que a bancada amazonense decidiu não desperdiçar a chance de garantir a manutenção dos incentivos da Zona Franca de Manaus por meio do texto constitucional.

Na ocasião, o deputado federal do Amazonas, Bernardo Cabral, era o maior trunfo que a bancada tinha para incluir a ZFM no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e aproveitar essa oportunidade para estender ainda mais seu prazo. Sendo o mais votado do estado no pleito, Cabral pertencia ao PMDB, partido que, além de ser o mesmo do então presidente Sarney, também era detentor da maior bancada do Congresso Nacional à época. O amazonense conseguiu vencer nomes como Pimenta da Veiga e Fernando Henrique Cardoso, e foi escolhido como o relator da Constituição Federal de 1988, posição mais do que estratégica para os anseios da bancada amazonense.

Nas intensas discussões sobre a inclusão do artigo referente à ZFM, Mendonça (2013) destaca que, mesmo de proposição do relator, o artigo enfrentava forte oposição nas bancadas das outras unidades da federação, inclusive da Amazônia, cujos deputados sentiam os interesses de seus estados preteridos em prol dos do Amazonas que, à época, era o único abarcado pelos benefícios da ZFM. Essa situação acabou sendo revertida nos anos seguintes, com a inclusão das sete áreas de livre comércio da

Amazônia Ocidental na área de abrangência da ZFM, uma grande conquista estratégica dos anos seguintes à CF-88.

Fora da Amazônia, merece destaque especial a oposição do deputado constituinte de São Paulo, José Serra, que chegou a propor, além da retirada da prorrogação do modelo, o desmembramento da Sudam, criando outro arranjo institucional para o modelo, a Superintendência da Amazônia Ocidental (Sudamoc). Essa era uma forma de tentar se utilizar da rivalidade existente dos estados da Amazônia com o Amazonas para reduzir o poder da Suframa e enfraquecer o arranjo institucional que fortalecia o modelo.

Como argumentos contrários à prorrogação, e mesmo à constitucionalização da ZFM, Mendonça (2013, p. 183) elencou os seguintes:

a) A "eternização" ou não estabelecimento de prazos contraria os interesses nacionais;
b) O Modelo ZFM desnacionaliza a economia e por isso atenta contra a soberania nacional;
c) O Modelo retira flexibilidade orçamentária da União;
d) A matéria é de mérito infraconstitucional;
e) Necessidade de se pensar em outro modelo;
f) Riquezas geradas destinadas para o capital internacional;
g) Salários baixos mediante incentivos altos;
h) Necessidade de diminuir possíveis exageros nas cotas de importação, demostrando uma preocupação com a balança comercial;
i) Inviabiliza uma política tecnológica e beneficia a poucos empresários e multinacionais;
j) Presente na constituição, os incentivos já concedidos se tornariam indiscutíveis e dificultariam redirecionamentos e mudanças que se tornassem necessárias na política;
k) Uso das políticas industriais para satisfazer interesses particulares, econômicos e eleitoreiros.

Por outro lado, se apresentaram como favoráveis à continuação da ZFM os seguintes argumentos:

a) Diminuir a diferença de desenvolvimento entre as regiões do país;
b) Inexistência de outros projetos de desenvolvimento para o Norte;
c) Impacto pequeno na balança comercial em relação às necessidades da região e de afirmação da soberania nacional;
d) Recompensa pelas divisas fornecidas pela região para a industrialização do centro-sul do país na época da borracha e com a extração de minérios;

e) O modelo é porta de entrada de tecnologia de ponta (para consumo e produção);
f) O *status* constitucional protege o modelo contra ministros e altos burocratas que, em momentos de crise, pensam primeiramente em cortar os gastos com o modelo;
g) Havia diversas outras normas de mérito não constitucional presentes na lei em construção;
h) Promove de alguma forma o "desenvolvimento" regional e tecnológico na Amazônia Ocidental;
i) Os índices de nacionalização alcançados pela indústria já instalada na ZFM qualificam o argumento de que o modelo é bem-sucedido;
j) Geração de emprego na região;
k) Recompensa pelos resultados alcançados na ocupação do território;
l) Único instrumento para o povo do Amazonas não morrer de fome ou frases como Esperança para o Amazonas, Acre, Roraima e Rondônia;
m) As compras que deixarem de ser feitas na ZFM passariam a ser feitas no exterior (MENDONÇA, 2013, p. 183-184).

Após intensa articulação nos bastidores da constituinte, realizada pela bancada amazonense, mesmo sem apoio efetivo dos governos estadual e federal, o artigo 40 do ADCT foi aprovado pela Constituinte. Mendonça (2013) credita o sucesso dessa inclusão, a alguns fatores, dentre eles:

a) Clima ideológico favorável. A política de incentivos conseguiu reatar laços entre as elites locais, nacionais e o capital internacional em prol de um mesmo interesse, que era o aparente sucesso do modelo;
b) Atores fortalecidos. Esses laços oriundos de um arranjo institucional flexível aos interesses do capital internacional, nacional e das elites locais acabaram criando e fortalecendo atores que defenderiam esses interesses em um momento chave como foi a Constituinte;
c) A relatoria da constituinte. Um membro da elite local como relator da Constituinte facilitou a receptividade e a condução das discussões em prol da constitucionalização do modelo;
d) A ausência de outras políticas públicas para a região Amazônica. Com a falta de outras opções para priorizar no lugar da ZFM, o modelo acabou sendo a única alternativa para a região, unindo em volta de sua defesa tanto os atores cuja sobrevivência econômica estava diretamente ligada a ele quanto o capital internacional, que defendia a ZFM por questões de custos operacionais.

Como resultado, além de aprovada a inclusão da Zona Franca de Manaus no texto constitucional, também foram aceitos dois novos aspectos que colaboraram decisivamente para a segurança jurídica do modelo, tornando-o mais atrativo para os investidores: sua prorrogação até o ano de 2013 e a determinação de que os critérios para a aprovação dos projetos só poderiam ser alterados por lei federal.

A constitucionalização da Zona Franca de Manaus (ZFM), ou seja, a passagem do Modelo Zona Franca de política pública de governo para um arranjo institucional de peso constitucional, é um claro exemplo de incremento realizado pela CF-88 no âmbito do desenvolvimento regional. Com o advento da nova constituição, o modelo Zona Franca de Manaus foi incluído no Artigo 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Uma vez que a constitucionalização de uma política não representa algo banal, entende-se que, a partir do momento em que atingiu o status constitucional, a ZFM ganhou um peso maior apesar de todas as discordâncias inter-regionais sobre sua existência, adquirindo – mesmo com um prazo limitado de vigência – um maior grau de legitimidade e de perenidade.

Outro sinal de fortalecimento político do modelo pós-redemocratização foram as sucessivas prorrogações de seu prazo de vigência. Após a constitucionalização, mais outras duas prorrogações foram feitas: i) em 2003, estendendo-a, através da Emenda Constitucional nº 42, até o ano de 2023, e; ii) em 2014, ampliando seu prazo até 2073 para Manaus e 2050 para as Áreas de Livre Comércio (ALCs), localizadas nos estados de Rondônia, Roraima, Acre, Amapá e no próprio Amazonas (Tabatinga), conforme será abordado a seguir.

O processo político que levou à constitucionalização da ZFM em 1988 abriu os olhos da região para o problema do isolamento de Manaus na política de incentivos. Para que o modelo pudesse de fato levar desenvolvimento para a Amazônia, além de sustentabilidade política, era preciso que sua abrangência fosse ampliada e que novas áreas fossem acrescentadas no escopo dos incentivos fiscais. Dessa forma, a partir de 1989, foram criadas as sete Áreas de Livre Comércio da Amazônia, adicionando ao modelo também os estados de Roraima, Rondônia, Acre e Amapá[7].

Ao aprovar por duas vezes e por três quintos de suas duas casas, em 1988, o Congresso Nacional reforçou a importância da ZFM não apenas para o Norte do país, mas também para o desenvolvimento regional, para a geração de renda e para a preservação do meio ambiente, o que gera efeitos positivos em toda a federação. Entretanto, esse era apenas o primeiro dos inúmeros desafios que viriam a seguir.

7 Até 2016, os incentivos estendidos a essas áreas limitaram-se aos relativos aos pilares agropecuário e comercial da ZFM. A exceção a isso era a ALC de Boa Vista e Bonfim, que passou a possuir incentivos industriais em 2008.

3. Após a constitucionalização: liberalização econômica e resiliência institucional do modelo

Logo após a constitucionalização veio o primeiro grande baque da ZFM. A abertura da economia mudou a orientação da política industrial do governo, que abandonava o Modelo de Substituição de Importações[8] e passava a seguir um viés liberalizante.

Essa mudança de política econômica acabou deslocando a Zona Franca de Manaus do centro da política industrial da época para figurar à margem dela, situação que se perpetua até os dias de hoje. A partir desse momento, a ZFM passou por sucessivas adaptações para sobreviver em um cenário nacional que ia de encontro à sua condição básica de funcionamento, que era possuir o Imposto de Importação menor em relação a outros estados da federação, como maneira de tornar os investimentos produtivos para a Amazônia mais atrativos.

O primeiro a sentir o baque da abertura da economia, além do maior prejudicado, foi o pilar comercial da Zona Franca de Manaus. A partir do momento em que as barreiras de importação foram consideravelmente reduzidas, o Brasil inteiro passou a gozar de benefícios similares aos que Manaus tinha. Com isso, o turismo de compras, que tinha sido a fonte principal de sustentação do comércio do Amazonas após a queda do ciclo da borracha, não conseguiu sobreviver, levando consigo grande parte do setor de serviços destinados a esses turistas.

A partir dessa época, o comércio em Manaus foi obrigado a mudar de foco, destinando-se quase que unicamente ao consumo local, que se mantinha em virtude de mão de obra ainda empregada na indústria da ZFM. Mas a indústria também foi afetada. O fim da reserva de mercado pertencente às empresas situadas em Manaus gerou sérias dificuldades para sua competitividade. Isso gerou uma onda de fechamentos de fábricas e de demissões no Polo Industrial de Manaus.

Para tentar amenizar a situação, a administração federal resolveu reformar as regras do Decreto-Lei 288 de 1967 e enviou uma proposta ao Congresso, que, de acordo com Corrêa (2002), consistia em:

a) Extinguir a proibição de comércio de produtos importados entre Manaus e o restante do Brasil, que poderia ser feito mediante o pagamento de impostos. A ideia era incentivar a criação em Manaus de um polo atacadista, algo que não se concretizou;
b) Garantir a redução fixa de 88% do Imposto de Importação sobre os componentes integrantes do produto final industrial da ZFM vendido para o restante do país, desde que a empresa tivesse projeto aprovado na Suframa e cumprisse o processo produtivo básico;

8 A substituição de importações é uma estratégia protecionista de industrialização tardia defendida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) que visava ao aumento da produção interna de um país por meio da restrição de suas importações. Essa restrição é geralmente dada por meio do aumento de taxas de importação, imposição de cotas de importação e manipulação da taxa de câmbio. No Brasil, essa política começou a ser implementada no governo Getúlio Vargas, na década de 1930, e perdurou até 1990.

c) Não exigir mais o índice mínimo de nacionalização; e
d) Garantir a quota de importação que constasse nos projetos industriais aprovados pela Suframa.

Além disso, após várias discussões no Senado, que demandaram intensas articulações por parte da bancada Amazonense no Congresso, foi editada a Lei nº 8.387 de 1991, que instituía à Lei de Informática específica para a ZFM. Esse dispositivo não manteve o texto original da proposta do Ministério da Fazenda, mas garantiu o fim do índice mínimo de nacionalização, a redução do imposto de importação em 88%, com exceção dos bens de informática e automóveis, a criação do Processo Produtivo Básico (PPB)[9] nos moldes atuais, e a garantia das cotas de importação aprovadas pelos projetos industriais. Adicionalmente, reduziu o impacto causado no PIM pela Lei de Informática nacional,

A partir de então, o PPB passou a se revelar uma importante ferramenta, ao mesmo tempo que era, muitas vezes, um grande gargalo. Enquanto seu estabelecimento era essencial para garantir e fiscalizar o valor agregado regional dos produtos fabricados na ZFM, evitando fraudes, a excessiva burocracia para sua edição, acompanhada de intensos processos de barganha política, que não acompanhavam o tempo demandado pelo mercado, acabava impedindo a instalação de indústrias na ZFM[10].

Dadas as alterações legislativas que permitiam a continuação da existência do modelo, passou a ser uma diretriz para o PIM a modernização de sua planta industrial. Certificações ISO passaram a ser demandadas como requisito para a obtenção de incentivos fiscais e os processos industriais passaram a apresentar ganhos de eficiência durante a década de 1990.

Com a área de atuação ampliada para mais 5 estados da Federação, a Suframa também passou a utilizar seus recursos próprios, obtidos através da cobrança de sua Taxa de Serviços Administrativos (TSA), para a realização de uma série de investimentos em infraestrutura no interior da Amazônia, além de apoio para o estabelecimento de novas cadeias produtivas nesses locais. Entre 1997 e 2002, a Suframa investiu 337 milhões de reais (dados em moeda corrente) nos cinco estados da região em que atua. Os valores foram destinados tanto para obras de infraestrutura básica, como construção de rede de eletricidade, estradas, feiras municipais, portos e aeroportos, quanto para investimentos em universidades, capacitação técnica e, muitas vezes, a construção de agroindústrias propriamente ditas (SUFRAMA, 2004).

9 Conjunto de etapas mínimas pelas quais um produto deveria passar em seu processo de industrialização dentro da Zona Franca de Manaus para que fosse considerado apto a gozar de incentivos fiscais.

10 Atualmente, um PPB só pode ser emitido via Portaria Interministerial entre o Ministério da Economia e o Ministério da *Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações*. As negociações para a edição de cada portaria enfrentam intensas pressões das classes produtivas do Amazonas versus os representantes das indústrias dos outros lugares do país, que não desejam o início da produção de itens em Manaus que possam, dotados de incentivos fiscais, rivalizar com seus produtos, ou inibir a instalação dessas indústrias em suas jurisdições.

Os investimentos passaram a atrair a atenção de políticos desses cinco estados para a Suframa, que teve seu prestígio aumentado na região a partir dessa década. Passou a ser do interesse desses estados a atração dos recursos da Suframa para suas demandas locais, por isso, a defesa do modelo passou a entrar na agenda também desses estados.

A partir de 2003, esses recursos, provenientes da TSA[11], começaram a ser contingenciados pelo Governo Federal, o que impediu a continuidade desse tipo de investimento no interior da Amazônia. A partir de então, a Suframa passou a voltar a concentrar seus recursos em Manaus. A cada ano menor, a verba da Suframa passou a ser direcionada a investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), com o intuito de incentivar a geração de tecnologia própria no PIM e como forma de criação de externalidades positivas para o aumento da competitividade das indústrias ali localizadas. Nesse sentido, merecem destaque a criação do Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA) e do Centro de Tecnologia e Inovação do Polo Industrial de Manaus (CT-PIM), em 2003, e o início do acompanhamento da Lei de Informática da ZFM pela Suframa[12].

Na ***tabela 1,*** é demonstrado o progressivo contingenciamento dos recursos da autarquia desde 2003, que, até 2016, atingiu um montante superior a dois bilhões de reais, recursos esses que poderiam ter sido destinados a investimentos para neutralizar alguns dos mais importantes gargalos infraestruturais e logísticos da região, mas que acabaram sendo retidos pelo Governo Federal para fins de superávit primário[13].

11 Os contingenciamentos ocorreram apesar de a lei nº 9.960/2000, que criou a Taxa de Serviços Administrativos da Suframa, determinar em seu artigo 6º que "os recursos provenientes da TSA serão destinados exclusivamente ao custeio e às atividades fins da Suframa, obedecidas as prioridades por ela estabelecidas".

12 A Lei de Informática específica para as indústrias incentivadas pela Zona Franca de Manaus, que possui algumas particularidades em relação à aplicada no restante do país, foi editada em 1991 no bojo das medidas tomadas para que o modelo se mantivesse competitivo após a abertura da economia. Entretanto, a partir do Decreto 6.008 de 2006 foi delegado à Suframa seu acompanhamento.

13 A arrecadação reduzida da TSA em 2015 e 2016 não se deu por redução dos serviços prestados pela autarquia, e sim por questões legais. Em 2016, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da Taxa, que já tinha sido definida como ilegal por essa mesma corte no ano anterior. A alegação para tal decisão foi a falta de especificidade em seu fato gerador. Dessa forma, as empresas que já estavam entrando com ações judiciais para o não pagamento do tributo, depositando-os em juízo e logrando sucesso em seus pedidos desde 2015, interromperam o recolhimento da taxa. Essa situação só foi resolvida em dezembro de 2016, com a criação de duas novas taxas em substituição à antiga TSA: a Taxa de Controle de Incentivos Fiscais (TCIF) e a Taxa de Serviços (TS), que atualmente também já enfrentam questionamentos no judiciário.

Tabela 1: Contingenciamento da Taxa de Serviços da Suframa (TSA) entre 2003 e 2016, em reais correntes

Ano	Despesas da Suframa	Arrecadação da TSA	Saldo Contingenciado da Suframa	Percentual da Arrecadação Contingenciada
2003	86.116.604	155.710.845	69.594.241	45%
2004	125.761.313	192.298.650	66.537.337	35%
2005	156.176.382	211.688.326	55.511.944	26%
2006	128.958.913	240.266.375	111.307.462	46%
2007	263.782.313	245.030.932	-18.751.381	-8%
2008	160.764.794	331.646.999	170.882.205	52%
2009	183.408.325	247.736.170	64.327.845	26%
2010	136.334.940	409.070.325	272.735.385	67%
2011	152.454.540	479.360.553	326.906.013	68%
2012	144.658.941	489.864.608	345.205.668	70%
2013	181.452.742	516.925.512	335.472.770	65%
2014	195.804.462	439.626.947	243.822.485	55%
2015	162.582.207	298.125.617	135.543.409	45%
2016	155.777.973	132.541.402	-23.236.571	-18%
Total	**2.234.034.450**	**4.389.893.262**	**2.155.858.812**	**41%**

Fonte: SUFRAMA, 2018.

Apesar de todo esse contexto, o bom momento vivido pela economia brasileira entre 2003 e 2013 acabara fazendo com que a produção e os empregos gerados pelo modelo se mantivessem, assim como os investimentos no PIM. Entretanto, para garantir que esses recursos privados continuassem sendo atraídos para a Amazônia, era necessária uma garantia jurídica na previsibilidade dos benefícios tributários, o que começou a preocupar os defensores do modelo na década de 2000, com a proximidade do prazo de encerramento para a concessão dos incentivos.

4. Revisão e prorrogação do modelo em 2003

Com isso em mente, a bancada amazonense no Congresso Nacional conseguiu incluir a Emenda Constitucional 42/2003, que aumentava em dez anos o prazo de vigência da ZFM, no bojo da reforma tributária proposta pelo Executivo Federal no início do Governo Lula. Para tal feito, os congressistas, dessa vez com o apoio dos outros 4 estados agora abarcados pelo modelo, aproveitaram o bom momento político e econômico do país, assim como o declarado apoio do governo à ZFM.

Vale ressaltar que, apesar do amplo apoio do Governo Federal à matéria, a prorrogação do modelo não deixou de encontrar forte resistência de parlamentares representantes

das indústrias de outras unidades da federação. O que ocorreu foi que a bancada do Norte conseguiu aproveitar a oportunidade de encaixar a medida em um bojo amplo de medidas de alta complexidade, como era a reforma tributária (que acabou desviando a atenção dos opositores para matérias consideradas mais prioritárias), com o apoio de uma gestão com ampla base aliada no Congresso. Outra conquista da bancada amazonense nessa oportunidade foi conseguir adiar as discussões relativas à criação de um ICMS unificado, o que prejudicaria a concessão de incentivos fiscais estaduais pelo Governo do Amazonas.

4.1. A Crise de 2014

Na década de 2010, as indústrias da ZFM tinham mantido sua alta dependência do mercado nacional, inclusive abandonando grande parte de seus esforços voltados à exportação para focarem sua produção no mercado doméstico brasileiro, altamente aquecido no início da década. Como resultado, de acordo com dados da Suframa (2018), entre 2010 e 2015, o mercado doméstico foi responsável por, em média, 97,7% das compras dos produtos fabricados no PIM.

Dessa maneira, com a desaceleração da economia brasileira observada a partir de 2014, marcada pela retração do consumo, o Polo Industrial de Manaus sofreu diretamente os efeitos da crise. Na ***Tabela 2***, é demonstrada a redução do faturamento do PIM em 2015 e 2016, seguido de uma leve recuperação em 2017.

Tabela 2: Evolução do faturamento (em bilhões de reais correntes) e mão de obra (média mensal) do PIM entre 2010 e 2017

Ano	Faturamento	Mão de Obra
2010	61,6	103.663
2011	68,8	119.985
2012	73,5	120.288
2013	83,3	121.631
2014	87,4	122.116
2015	83,2	104.721
2016	74,4	85.574
2017	81,7	86.202

Fonte: SUFRAMA, 2018.

Apenas nas indústrias do Polo Industrial de Manaus, foi observada, entre 2014 e 2016, a redução de 36,5 mil postos diretos de trabalho, sem contar com a mão de obra indireta.

Em meio a toda essa crise, o prazo para os investimentos da ZFM se tornava mais próximo. Dez anos já haviam se passado desde a última prorrogação do modelo, e a crise por si só já era um grande fator desencorajador de investimentos, que começaram a desacelerar em 2014, conforme mostra a ***Tabela 3***.

Tabela 3: Evolução dos investimentos realizados pelas empresas dos três principais setores do PIM entre 2010 e 2017 (em milhões de dólares correntes)

Subsetor	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017**
Eletroeletrônico*	2.939,05	3.412,30	3.344,96	3.457,20	3.218,90	2.466,90	2.096,54	2.346,84
Duas Rodas	2.369,47	2.693,24	2.491,38	2.460,81	2.212,78	1.475,12	1.536,88	1.624,14
Químico	730,46	822,68	846,33	1.057,91	1.047,95	871,15	1.084,60	1.201,90
*Inclusive Bens de Informática. **Dados consolidados até janeiro de 2017.								

Fonte: SUFRAMA, 2017.

Era hora então de a bancada da ZFM no Congresso Nacional buscar uma maior previsibilidade legal para os investimentos privados na Amazônia, já que, com a falta de investimentos estatais em políticas e programas regionais, sobretudo os ligados à infraestrutura e escoamento da produção, a maior vantagem competitiva capaz de atrair investimentos para a região ainda era a concessão de benefícios fiscais.

Entretanto, essa tarefa teria uma complexidade maior que em 2003, uma vez que, além da situação econômica do país não estar mais tão favorável a políticas de renúncia tributária, o governo Dilma, apesar de declaradamente apoiar o modelo, não detinha mais a governabilidade que o governo Lula apresentava em 2003. Dessa forma, maiores concessões deveriam ser feitas para que os objetivos da bancada do Norte fossem alcançados.

5. Revisão e prorrogação do modelo em 2014

O longo processo que levou à prorrogação dos incentivos fiscais da ZFM iniciou em 2008, com a PEC nº 17/2008, de autoria do então Senador da República Arthur Virgílio Neto (PSDB/AM), que propunha a extensão do prazo até 2033. Como justificativas para tal emenda, estavam os benefícios econômicos para a região, as externalidades positivas geradas aos estados vizinhos, o superávit arrecadatório da Suframa, o benefício ambiental gerado e o compromisso firmado pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva em visita a Manaus naquele ano.

A PEC acabou não tendo significativas evoluções em sua tramitação até que, em 2013, sob a conjuntura citada na seção anterior, a bancada amazonense intensificou sua estratégia para angariar apoio do Governo Federal, da sociedade e das bancadas dos demais estados beneficiados pela ZFM (Acre, Rondônia, Roraima e Amapá), dando assim mais força à defesa da proposição. Seguindo a estratégia de aproximar os demais estados da Amazônia Ocidental (AMOC) da ZFM, foram promovidas diversas audiências públicas sobre o tema, contando com as presenças de diferentes representantes da sociedade e governos de toda a AMOC.

Assim, ao final da comissão especial instituída no Congresso Nacional para tratar do tema, o deputado relator, o amazonense Átila Lins, apresentou um substitutivo

às emendas propostas durante a tramitação da matéria que propunha, além de prorrogar a ZFM por mais 50 anos[14], também a harmonização desse prazo com a vigência das Áreas de Livre Comércio da Amazônia, que vigeriam por igual período. Nesse contexto, a área de abrangência como um todo dos incentivos da ZFM seria beneficiada, agradando as bancadas dos cinco estados.

Entretanto, após a aprovação no primeiro turno pela Câmara dos Deputados, a forte resistência dos parlamentares pertencentes aos estados contrários ao modelo acabou forçando um acordo entre as bancadas da área de atuação da ZFM e as do restante do país. Esse acordo fez com que a PEC nº 103/2011 (convertida posteriormente em PEC nº 20/2014), que tratava da extensão dos incentivos apenas da área centrada nos arredores de Manaus, fosse votada e aprovada em separado no segundo turno, o que levou à sua remessa e aprovação no Senado em separado, convertendo-se na Emenda Constitucional nº 83/2014, de agosto de 2014.

Já a PEC nº 506/2010, que contemplava a extensão do prazo das Áreas de Livre Comércio da Amazônia Ocidental e do Amapá, foi considerada prejudicada e, consequentemente, arquivada. A intenção do restante do país era que esse tema fosse tratado no bojo da aprovação da Lei de Informática do restante do Brasil[15], matéria de interesse às forças opostas à ZFM, forçando assim uma concessão por parte das bancadas da AMOC como condição para a aprovação da extensão da vigência das ALC.

Dessa maneira, um acordo foi realizado entre as bancadas dos cinco estados, abarcados pela ZFM, e entre os deputados dos estados onde os polos de informática beneficiados pela lei supracitada estão instalados. Enquanto estes aprovariam a prorrogação dos incentivos das ALC[16], aqueles se posicionariam a favor da prorrogação dos benefícios fiscais conferidos no âmbito da Lei de Informática[17]. A justificativa para a referida negociação foi que, dessa forma, o equilíbrio competitivo entre as regiões estaria mantido.

5.1. Após a Prorrogação de 2014

Apesar da grande e desafiadora conquista de 2014, que foi a prorrogação dos incentivos da ZFM até 2073 para os arredores de Manaus e 2050 para as ALCs da AMOC, garantindo segurança jurídica para os investimentos realizados na região, muito ainda precisava ser feito para que o modelo continuasse gerando desenvolvimento na Amazônia brasileira.

14 A PEC nº103/2011, de autoria do Poder Executivo, já propunha a prorrogação dos incentivos até 2073, logo, a inovação do deputado seria a vinculação da vigência das ALC da Amazônia a esse mesmo período de vigência.

15 Durante o mesmo período, também estava tramitando no Congresso a proposta de prorrogação por mais dez anos da Lei de Informática, que beneficiava sobretudo os estados de São Paulo, Paraná, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco, clássicos opositores da ZFM no Congresso. Dessa maneira, o apoio dos deputados das cinco bancadas da AMOC era de suma importância para a aprovação da proposta.

16 Nesse trâmite, a vigência das ALC, que foi aprovada junto à Lei de Informática do Brasil, acabou tendo como prazo o ano de 2050 e não mais o de 2073, válido somente para a ZFM localizada em torno de Manaus.

17 Vale ressaltar que a Lei de Informática que estava sendo tratada nesse momento não era a que abarca as empresas da ZFM, sendo esse um ordenamento jurídico distinto.

Conforme citado anteriormente, a crise iniciada em 2014 abalou o PIM de maneira agressiva, e as medidas estatais para recuperar o país da recessão passaram a ser cada vez mais ameaçadoras à sustentabilidade das indústrias na Amazônia. A competitividade da produção do PIM para a exportação estava longe de ser a ideal e as medidas liberalizantes adotadas na economia após 2015, com a redução de barreiras de importação de insumos às indústrias de outras regiões do país, deixavam o diferencial tributário de instalar uma empresa na ZFM cada vez menor, a despeito de suas desvantagens consideravelmente maiores nos quesitos de infraestrutura e escoamento da produção para os principais centros consumidores dos produtos. Além disso, para as poucas empresas que ainda desejavam se instalar no PIM para a produção de novos produtos, ainda era necessário esperar os trâmites inerentes à aprovação de um PPB permitindo sua produção na política de incentivos do PIM[18], trâmites esses que, em geral, não acompanham a rapidez demandada pelo mercado.

Muito se questiona a respeito da dependência das indústrias da ZFM frente à concessão de benefícios fiscais para a viabilização de sua permanência na região. Entretanto, tal condição foi, de certa forma, incentivada pela redução significativa dos investimentos governamentais relativos à construção de infraestrutura na Amazônia a partir de 1990, somados aos progressivos contingenciamentos da Suframa de 2003 em diante.

Atualmente, o único fator que neutraliza os gargalos da região relativos à infraestrutura e logística acaba sendo a renúncia tributária governamental. Os incentivos dados ao PIM têm que corresponder ao suficiente para que indústrias tenham interesse de produzir em um local que, até os dias de hoje, possui sérios problemas de fornecimento de fatores básicos como energia elétrica e conexão de internet. As apelidadas "benesses fiscais da ZFM" também devem compensar o único meio viável de escoamento da produção da região até seu principal mercado consumidor (o Estado de São Paulo), que é o trajeto de balsa até Belém e, de lá, rodoviário até o restante do país. Essa travessia cara e sujeita ao regime de cheia e seca dos rios amazônicos leva em torno de 25 dias e é dificultada pela situação precária dos portos públicos do Amazonas[19].

A não resolução dos problemas competitivos supracitados por meio de investimentos em infraestrutura, somada à progressiva redução de impostos no restante do país, acaba tornando essa conta, cujo lado positivo é composto pelos mesmos incentivos fiscais desde 1967, mais difícil de fechar a cada ano que passa.

Na falta dos investimentos em infraestrutura, tentou-se neutralizar tais gargalos via incentivo à geração de valor agregado ao PIM, transformando-o em um centro de desenvolvimento de tecnologia por meio dos investimentos em P&D. Entretanto, esses esforços acabaram não logrando os resultados esperados. Os investimentos em P&D por parte da Suframa foram descontinuados em virtude dos contingenciamentos

18 A edição de um de PPB por meio de Portaria Interministerial entre ME e MCTIC só é necessária para novos produtos. Caso uma empresa queira se instalar na ZFM para produzir um item que já seja fabricado nessa política de incentivos, portanto já possuidor de PPB, não é demandada a edição de uma nova Portaria.

19 Tal situação se tornou tão preocupante que a Receita Federal teve que alfandegar portos privados para que a demanda logística da indústria fosse atendida.

cada vez mais severos enfrentados pela autarquia, culminando na dissolução do CT-PIM em 2016 e em sérios problemas relativos à manutenção do CBA, que acabou tendo sua gestão transferida ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), por meio da assinatura de um termo de execução descentralizada entre essa entidade e a Suframa.

No que tange à Lei de Informática específica para as indústrias pertencentes à Zona Franca de Manaus, Cavalcante (2017) concluiu que, dos investimentos executados entre 2011 e 2013 relativos à Lei nº 8.387/1991, apenas 5,8% eram eficientes e 10,9% tiveram índices de eficiência superiores a 60%. Dos 311 projetos analisados, a eficiência média alcançada por esses investimentos, que totalizam 5% do faturamento bruto relativo à venda de bens de informática beneficiados pela lei, foi de apenas 31,29%.

Diante do não atingimento dos resultados planejados dos investimentos em prol da geração de competitividade via desenvolvimento de tecnologia própria no PIM e da falta de perspectiva de resolução dos gargalos logísticos da região, cabia então à Suframa, autarquia gestora do modelo, buscar outras alternativas para a agregação de valor aos processos produtivos da ZFM, dotando-os de maior competitividade nacional e internacional.

Foi assim que surgiu a Zona Franca Verde (ZFV). O projeto havia sido oficialmente criado pela Lei 11.898 de 2009, sancionada pelo então presidente Lula, mas só pôde entrar em vigor a partir de 2016, após sua regulamentação por meio dos Decretos 8.597/2015 e 6.614/2008.

A ZFV estende os benefícios relativos ao IPI[20] às ALCs da Amazônia desde que, por meio de projeto técnico-econômico apresentado junto à Suframa, as indústrias comprovem satisfazer o critério de preponderância de matérias-primas regionais no processo de fabricação de seus produtos[21]. De acordo com a Suframa (2016), o intuito dessa política é o de estimular, de forma responsável, a industrialização no interior da região, de modo a garantir a sua preservação e, ao mesmo tempo, valorizar o aproveitamento de sua biodiversidade. A ideia é transformar a matéria-prima regional em uma base para o desenvolvimento sustentável, com produção de alto valor agregado e garantia de geração de emprego e renda na Amazônia. Dessa maneira, as chamadas "vocações amazônicas" poderiam ser usadas para a criação de vantagens competitivas regionais, de maneira sustentável, sobretudo para estimular a instalação na AMOC de indústrias químicas, cosméticas, de medicamentos e alimentos, que hoje compram esses insumos amazônicos *in natura* e os utilizam como base para processos fabris em outros locais do país e do mundo.

Além disso, a ZFV foi o primeiro esforço robusto para que os benefícios do modelo de industrialização de Manaus, marcado pela produção de itens de maior valor

20 Até então, esses benefícios só eram aplicáveis para o Polo Industrial de Manaus.

21 De acordo com a Resolução nº 001 de 2006 da Suframa, uma mercadoria pode ser classificada como detentora de preponderância de insumos regionais nas seguintes situações: i. preponderância absoluta (mais de 50% da composição final do produto constituída por matérias-primas regionais em termos de peso, volume ou quantidade); ii. preponderância relativa (a participação da matéria-prima regional na composição do produto final deve ser percentualmente maior que a participação de qualquer outra matéria-prima não regional); ou iii. preponderância por importância (quando a presença de determinado insumo for indispensável como característica essencial do produto final, sendo sua ausência ou substituição capaz de descaracterizar o produto, dando a ele natureza diversa).

agregado, fossem estendidos para o interior da Amazônia, mais precisamente para as áreas de fronteira, algo que pode gerar nesses locais o desenvolvimento econômico acompanhado de preservação da floresta, como ocorreu em Manaus.

Em momentos de recessão econômica, é natural que as críticas relacionadas a gastos tributários do Governo Federal, como os realizados na ZFM, sejam intensificadas, diante da escassez de recursos da União. Como consequência, a ZFM vem recebendo duros questionamentos a respeito da viabilidade de sua política de incentivos nos últimos anos, cabendo à Suframa, à academia e aos governos estaduais intensos trabalhos de conscientização do restante do país quanto à importância regional e nacional da manutenção e aperfeiçoamento do modelo.

Em um estudo encomendado em 2018 pelo Governo do Amazonas, foi demonstrado que a renúncia fiscal referente à Zona Franca de Manaus foi em torno de R$ 26 bilhões em 2017, enquanto que a do restante do país ultrapassava os R$282 bilhões. Desse montante, os benefícios relativos à redução e isenção do II e IPI foram de R$16 bilhões em 2017. Assim, ao mesmo tempo em que a ZFM gerou 41% da arrecadação federal da região Norte, área detentora de 45% do território nacional, isso correspondeu a apenas 10% de toda a renúncia fiscal do país (SUFRAMA, 2018) e (ACRÍTICA, 2018).

A respeito dos custos tributários referentes aos incentivos fiscais concedidos às empresas da ZFM, Bispo (2009) explica que 54,42% de toda a riqueza produzida pelas indústrias localizadas em Manaus vão para o governo em forma de tributos diretos e indiretos, enquanto que no restante do país a parcela do governo gira em torno de 41,54% do faturamento. Com base nesses percentuais, em 2017, com um faturamento de 81,7 bilhões de reais, a ZFM teria sido responsável pelo recolhimento de R$44,46 bilhões em impostos municipais, estaduais e federais, demandando para isso uma renúncia tributária de R$26 bilhões em 2017, ou seja, um superávit de aproximadamente R$18 bilhões.

Além disso, um estudo realizado em 2018 pelo Sindicato dos Servidores da Suframa (Sindframa) aponta que, em 2017, as empresas incentivadas pela ZFM adquiriram mais de 31 bilhões de reais em produtos fabricados em outras unidades da federação. O que, de acordo com o modelo de geração de empregos do BNDES (2004), corresponde a 169.762 empregos diretos e 599.260 empregos indiretos gerados fora de Manaus em função das aquisições realizadas pelas empresas incentivadas pela ZFM.

Isso tudo pôde ser promovido ao mesmo tempo em que, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente (2007), o Amazonas conseguiu manter mais de 97% de sua cobertura vegetal preservada. Em parte, tal resultado é devido à criação e manutenção de atividades econômicas e empregos diretos e indiretos, gerados no âmbito da ZFM, que de outra forma teriam que buscar alternativas de empregabilidade e ocupação econômica em atividades talvez prejudiciais ao meio-ambiente, tais como as atividades agropecuárias (extensivas em área geográfica e intensivas em agrotóxicos) e atividades extrativas minerais e vegetais, as quais têm nos recursos naturais sua fonte de produção.

6. Considerações finais: desafios para a reinvenção do modelo ZFM

No presente artigo foi abordado o processo de constitucionalização da ZFM e o de suas prorrogações, bem como os principais desafios que foram e continuam sendo enfrentados para a manutenção do modelo, mesmo com a segurança jurídica constitucional desses incentivos após 1988.

Pelo exposto, conclui-se que apenas a segurança jurídica dos mesmos incentivos fiscais concedidos desde 1967 não é mais suficiente para manter o modelo funcionando e, por conseguinte, gerando desenvolvimento regional e preservação ambiental pelos próximos anos. Os desafios a partir dos cinco anos do modelo, completados em 2017, são bem mais complexos.

Os incentivos fiscais, se não acompanhados da retomada de investimentos maciços em infraestrutura, alternativas logísticas, desburocratização, capacitação técnica da mão de obra local e geração de tecnologia – juntos capazes de levar a produção da Zona Franca de Manaus, como um todo, ao patamar necessário para ingressar na quarta revolução industrial –, tendem a se tornar insuficientes com o passar dos anos, sendo neutralizados pelos custos relativos aos gargalos apresentados pela região e pela falta de tecnologia competitiva.

O modelo Zona Franca de Manaus chega então ao seu jubileu com o desafio de aprimorar sua trajetória relativamente bem-sucedida de desenvolvimento na Amazônia e, para isso, novas políticas de apoio ao desenvolvimento da região devem ser somadas à mera concessão de benefícios fiscais.

Para que isso seja possível, é essencial que esse modelo de desenvolvimento volte a ser inserido como prioridade na agenda do Governo Federal, que hoje deixa a preocupação com a sustentabilidade do modelo praticamente restrita à Suframa, com seus reduzidos recursos financeiros, técnicos e políticos. É necessário o entendimento, pela Administração Pública Federal, de que a renúncia fiscal, apesar de possuir extrema importância e ter sido responsável por ótimos resultados nos últimos cinquenta anos, deve ser complementada por medidas não tributárias que sejam capazes de gerar a competitividade necessária não apenas para manter, mas também para expandir esse modelo de desenvolvimento sustentável para o restante da Amazônia.

Referências

ACRÍTICA. ***Zona Franca de Manaus concentra apenas 10% do total da renúncia fiscal da União. Acrítica, 2018.*** Disponível em: < https://www.acritica.com/channels/manaus/news/zfm-tem-um-decimo-da-renuncia-fiscal-do-pais>. Acesso em: fev. 2019.

BISPO, Jorge de Souza. Criação e distribuição de riqueza pela Zona Franca de Manaus. 2009. 317 f. ***Tese*** (Doutorado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. São Paulo. Disponível em < https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-04122009-161933/publico/Versao_Definitiva.pdf>.

BRASIL. Decreto-lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967. ***Altera as disposições da Lei número 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus***. Brasília, DF, fev 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0288.htm>. Acesso em: jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.960 de 28 de janeiro de 2000. ***Institui a Taxa de Serviços Administrativos - TSA, em favor da Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa, estabelece preços a serem cobrados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, cria a Taxa de Fiscalização Ambiental - TFA, e dá outras providências***. Brasília, DF, jan 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9960.htm>. Acesso em: mar. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEC 506/2010: ***Proposta de Emenda à Constituição***. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=483906>, acesso em: 18 out 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEC 103/2011: ***Proposta de Emenda à Constituição***. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=525239> , acesso em: 25 set 2017.

CAVALCANTE, Marcelo Clinger Vieira. Pesquisa e desenvolvimento como ferramenta das políticas públicas nacionais de ciência e tecnologia: um estudo de caso da eficiência da lei de informática na Zona Franca de Manaus por meio da análise envoltória de dados. ***Dissertação*** (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2017.

CORRÊA, Serafim. Zona Franca de Manaus: história, mitos e realidade. Manaus, 2002.

DI CUNTO, R. Câmara prorroga ZFM por 50 anos. ***Valor Econômico***, São Paulo, p. A7, 05/06/2014.

FONSECA, Ozório. ***Pensando a Amazônia***. Manaus: Valer, 2011.

FONSECA, Vania; CORRÊA, Cleusa. ***A evolução da população de Manaus*:** 1950 a 1970. Manaus: Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aa/v2n3/1809-4392-aa-2-3-0059.pdf>. Acesso em: jan. 2019.

HAGE, Lara. Publicada lei que prorroga benefícios da Lei de Informática até 2029**.** ***Câmara dos Deputados***. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/472790-PUBLICADA-LEI-QUE-PRORROGA-BENEFICIOS-DA-LEI-DE-INFORMATICA-ATE-2029.html>, acesso em 10 out 2017.

IBGE. ***Anuário estatístico do Brasil 1967***. Rio de Janeiro: IBGE, v. 28, 1967.

IBGE. ***Estimativas da população:*** estimativas_1992. *IBGE*, 1993. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=17283&t=downloads>. Acesso em: jan. 2019.

MENDONÇA, M. B. de. O processo de decisão política e a Zona Franca de Manaus. ***Tese*** (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. ***Uso e cobertura da terra na floresta amazônica:*** Subprojeto 106-2004 do Probio. 2007. Disponível em: <http://mapas.mma.gov.br/geodados/brasil/vegetacao/vegetacao2002/amazonia/documentos/relatorio_final.pdf>. Acesso em: jan. 2019.

NAJBERG, Sheila; PEREIRA, Roberto de Oliveira. N***ovas estimativas do modelo de geração de empregos do BNDES***. BNDES, 2004. Disponível em: < https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/9641>. Acesso em: jan. 2019.

PAULO, Antônio. PEC de prorrogação da ZFM vence primeiro teste. ***Acrítica*.** 20/03/2014. Disponível em: <http://www.acritica.com/channels/cotidiano/news/pec-de-prorrogacao-da-zfm-vence-primeiro-teste>, acesso em 28/10/2017.

PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL. ***Vitória para o Amazonas***: Zona Franca de Manaus foi prorrogada por mais 50 anos. *PROS*, 2014. Disponível em: <http://www.pros.org.br/vitoria-para-o-amazonas-zona-franca-de-manaus-foi-prorrogada-por-mais-50-anos/>. Acesso em: mar. 2019.

QUEIROZ, Diego. Incentivos da Zona Franca de Manaus estão garantidos até 2073. ***Suframa***. 16/07/2014. Disponível em: <http://site.suframa.gov.br/noticias/incentivos-da-zona-franca-de-manaus-estao-garantidos-ate-2073>, acesso em 24 out 2017.

SALAZAR, Admilton Pinheiro. ***Amazônia***: Globalização e sustentabilidade. Manaus: Valer, 2006. 2.ed.

SENADO, Agência. Acordo permite que PEC da Zona Franca de Manaus seja votada hoje pela Câmara. ***Senado Notícias*.** 19/03/2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/03/19/acordo-permite-que-pec-da-zona-franca-de-manaus-seja-votada-hoje-pela-camara>, acesso em: out 2017.

SENADO FEDERAL. Atividade Legislativa: Proposta de Emenda à constituição nº 113A, de 2015. Espelho da tramitação. ***Senado Federal*****,** 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124425>, acesso em: out. 2017.

SINDICATO DOS SERVIDORES DA SUFRAMA. ***Zona Franca do Brasil 2017-18:*** fomentando a cadeia produtiva nacional e gerando empregos em todos os estados do Brasil. 2018. Disponível em: < http://www.sindframa.org/site/estudos/>. Acesso em: jan. 2019.

_____. ***Comparação entre o contingenciamento total e parcial do MDIC, da Suframa, do Inmetro e do INPI:*** estudo 4. Manaus: Sindframa, 2018. Disponível em: <http://www.sindframa.org/site/wp-content/uploads/2017/08/Estudo-4.-Compara%C3%A7%C3%A3o-entre-o-Contingenciamento-Total-e-Parcial-%E2%80%93-

MDIC-Suframa-Inmetro-e-INPI.pdf>. Acesso em: jan. 2019.

SOUZA, Murilo. Congresso promulga prorrogação da Zona Franca de Manaus até 2073. ***Câmara Notícias***. 05/08/2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/472403-CONGRESSO-PROMULGA-PRORROGACAO-DA-ZONA-FRANCA-DE-MANAUS-ATE-2073.html>, acesso em: out .2017.

SUFRAMA. ***Interiorizando o Desenvolvimento no estado do Acre.*** Manaus: Suframa, 2005. Disponível em: < http://site.suframa.gov.br/assuntos/publicacoes/estudos-socioeconomicos>. Acesso em: jan. 2019.

_____. ***Interiorizando o Desenvolvimento no estado do Amapá.*** Manaus: Suframa, 2005. Disponível em: < http://site.suframa.gov.br/assuntos/publicacoes/estudos-socioeconomicos>. Acesso em: jan. 2019.

_____. ***Interiorizando o Desenvolvimento no estado do Amazonas.*** Manaus: Suframa, 2005. Disponível em: < http://site.suframa.gov.br/assuntos/publicacoes/estudos-socioeconomicos>. Acesso em: jan. 2019.

_____. ***Interiorizando o Desenvolvimento no estado de Rondônia.*** Manaus: Suframa, 2005. Disponível em: < http://site.suframa.gov.br/assuntos/publicacoes/estudos-socioeconomicos>. Acesso em: jan. 2019.

_____. ***Interiorizando o Desenvolvimento no estado de Roraima.*** Manaus: Suframa, 2005. Disponível em: < http://site.suframa.gov.br/assuntos/publicacoes/estudos-socioeconomicos>. Acesso em: jan. 2019.

_____. ***Indicadores de desempenho do Polo Industrial de Manaus:*** 1988-2010. Manaus: Suframa, 2010. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/zfm_indicadores_do_pim.cfm>. Acesso em: out. 2018.

_____. Suframa participa das discussões da Lei de Informática. ***Suframa***, 2014. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/suf_pub_noticias.cfm?id=15814>. Acesso em: mar. 2019.

_____. ***Indicadores de desempenho do Polo Industrial de Manaus:*** 2010-2015. Manaus: Suframa, 2015. Disponível em: < http://www.suframa.gov.br/downloads/download/indicadores/RelIndDes_7_2015_julho.pdf>. Acesso em: jan. 2019.

_____. Histórico ZFM. ***Suframa***, 2015. Disponível em: <http://site.suframa.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/historico-zfm>. Acesso em: fev. 2019.

_____. ***Zona Franca Verde:*** roteiro do incentivo fiscal. Manaus: Suframa, 2016. Disponível em: <http://site.suframa.gov.br/assuntos/zfv/conteudo-principal/roteiro--dos-incentivos>. Acesso em: dez. 2018.

_____. ***Zona Franca de Manaus:*** Indicadores industriais: agosto/2018, Polo Industrial de Manaus – PIM. Manaus: Suframa, 2018. Disponível em: < http://site.suframa.gov.br/assuntos/modelo-zona-franca-de-manaus/apresentacao-indicadores--do-pim-ago-2018.pdf>. Acesso em: jan. 2019.

_____. Abrangência. ***Suframa***, 2017. Disponível em: <http://site.suframa.gov.br/assuntos/abrangencia>. Acesso em: fev. 2019.

_____. Nota de esclarecimento. ***Suframa***, 2018. Disponível em: < http://site.suframa.gov.br/noticias/nota-de-esclarecimento-8>. Acesso em: jan. 2019.

_____. PIM fatura mais de R$ 81 bilhões em 2017. ***Suframa***, 2018. Disponível em: <http://site.suframa.gov.br/noticias/pim-fatura-mais-de-r-81-bilhoes-em-2017>. Acesso em: fev. 2019.



Jorge Tavares
Cristo na Ceia I, década de 1960
Óleo s/tela
Acervo Fundaj

ISSN 0304-2685
770304 268000