

NATHÁLIA ROCHA BARROS COSTA

**DOS ACORDOS GLOBAIS ÀS DINÂMICAS TERRITORIAIS:
uma análise do Bem-Estar Urbano no Plano “Modelar a Metrópole”
da RMRJ através da atuação das Agências Multilaterais**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do
Programa de Pós-graduação em Planejamento
Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio
de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos
necessários à obtenção do grau de Mestre em
Planejamento Urbano e Regional

Orientadora: Prof. Dr. Rosângela Marina Luft

Rio de Janeiro

2024

CIP - Catalogação na Publicação

C837d Costa, Nathália Rocha Barros
Dos acordos globais às dinâmicas territoriais: uma análise do Bem-Estar Urbano no plano "Modelar a Metrópole" da RMRJ através da atuação das Agências Multilaterais / Nathália Rocha Barros Costa. -- Rio de Janeiro, 2024.
163 f.

Orientadora: Rosângela Marina Luft.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2024.

1. Bem-Estar Urbano. 2. Agência Multilateral. 3. Gestão do Solo Urbano. 4. Estado Subdesenvolvido. 5. Desenvolvimento hegemônico. I. Luft, Rosângela Marina , orient. II. Título.

NATHALIA ROCHA BARROS COSTA

DOS ACORDOS GLOBAIS ÀS DINÂMICAS TERRITORIAIS:

uma análise do Bem-Estar Urbano no Plano “Modelar a Metrópole” da RMRJ através da atuação das Agências Multilaterais

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional

Aprovada em: 22 de novembro de 2024

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 **ROSANGELA MARINA LUFT**
Data: 29/01/2025 20:30:40-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Rosangela Marina Luft – Orientadora

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Documento assinado digitalmente
 **MARCELO GOMES RIBEIRO**
Data: 29/01/2025 20:20:47-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Marcelo Gomes Ribeiro

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Documento assinado digitalmente
 **FERNANDA FURTADO DE OLIVEIRA E SILVA**
Data: 29/01/2025 18:54:45-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Fernanda Furtado de Oliveira e Silva

Universidade Federal Fluminense

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao espírito do tempo, que sopra as sementes das ideias e move as engrenagens da mudança.

À fonte de conhecimento universal, que flui generosamente entre gerações, culturas e corações, e nos ensina que saberes compartilhados têm o poder de transformar mundos.

À esperança e crença de que esta dissertação seja mais do que uma gota nesse oceano de busca e criação coletiva, mas um elo que contribua para expandir horizontes, ressignificar caminhos e reinventar possibilidades.

AGRADECIMENTOS

Ao Divino, que em nós habita em consciência e em experiência de ser.

Aos meus pais, que sempre me presentearam com o que permanece pela eternidade: o amor, que sempre me permitiram sonhar e me deram as bases sólidas para que eu pudesse voar.

Aos meus avós, que me alimentam diariamente com a força revolucionária que nasce do amor incondicional.

Ao meu irmão, que me ensinou enxergar além das narrativas, desvendando estruturas, relações de poder e significados que moldam nossa realidade.

Aos Mestres, pelo conhecimento compartilhado, pela troca constante e pelo impulso ao questionamento, que desafia certezas e abre espaço para novas possibilidades.

Aos colegas de classe, que partilharam a resiliência e as angústias de cursar o Mestrado em período pandêmico.

Às amigas da vida, que sempre me brindaram apoio e acreditaram em mim mesmo quando os obstáculos me dificultavam avançar.

À minha parceira de alma, que não me deixa esquecer que trazer para a materialidade o que se sonha é elemento fundamental para a transformação do que queremos ver.

"O mundo é todo um espelho. Quem olha para ele encontra a imagem do que é e do que pode ser. Mas se quem olha não sabe o que quer, a imagem se torna um reflexo de suas frustrações."

(GALEANO, 2008)

RESUMO

O presente trabalho trouxe uma abordagem multiescalar e intersetorial do processo de desenvolvimento urbano contemporâneo. Para isso, foi dividido em três escalas de análise: os acordos globais, correspondendo à macro escala, por meio da atuação das Agências Multilaterais; o papel do Estado, em uma escala intermediária, articulando os interesses internacionais com a atuação local; e, por fim, as dinâmicas territoriais, referente à microescala, que refletem os impactos gerados por esse processo para a população. Já a intersetorialidade foi trazida através dos aspectos econômicos, políticos, sociais, históricos e governamentais, compondo essa malha articulada que exerce uma influência ideológica que molda os processos de desenvolvimento urbano em escala global, com suas consequências sendo mais fortemente percebidas nos países subdesenvolvidos. Para costurar essas informações, foi analisado o Plano “Modelar a Metrópole”, financiado pelo Banco Mundial, implementado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro através de uma gestão metropolitana, com desdobramentos no valor do solo e alterações na dinâmica de vida de grupos sociais de diversos municípios. Para aprofundar essa compreensão, foi utilizado o Índice do Bem-Estar Urbano, elaborado pelo Observatório das Metrópoles, para que se pudesse qualificar os resultados do Plano na escala local. O percurso percorrido por esse trabalho buscou consolidar a compreensão de que a construção de soluções para os desafios urbanos exige uma análise mais aprofundadas das suas causas, a fim de que se rompa o ciclo hegemônico, que visa apenas remediar suas consequências.

Palavras-chave: agências multilaterais; bem-estar urbano; desenvolvimento hegemônico; estado subdesenvolvido; gestão do solo urbano; planejamento estratégico.

ABSTRACT

This study presents a multiscalar and intersectoral approach to the process of contemporary urban development. To achieve this, it was divided into three levels of analysis: global agreements, corresponding to the macro scale, through the actions of Multilateral Agencies; the role of the State, at an intermediate scale, articulating international interests with local actions; and finally, territorial dynamics, referring to the micro scale, which reflect the impacts generated by this process on the population. Intersectorality was introduced through the economic, political, social, historical, and governmental aspects, forming an interconnected network that exerts an ideological influence shaping urban development processes on a global scale, with their consequences being more strongly felt in underdeveloped countries. To weave these elements together, the "Modelar a Metrópole" Plan, funded by the World Bank and implemented by the State Government of Rio de Janeiro through metropolitan management, was analyzed, focusing on its impact on land value and changes in the living dynamics of social groups across various municipalities. To deepen this understanding, the Bem-Estar Urbano Index, developed by the Observatory of Metropolises, was used to assess the local-scale results of the plan. The trajectory followed by this work aimed to consolidate the understanding that building solutions for urban challenges requires a deeper analysis of their causes in order to break the hegemonic cycle, which merely seeks to remedy their consequences.

Keywords: multilateral agencies; urban well-being; hegemonic development; underdeveloped state; urban land management; strategic planning.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 AS AGÊNCIAS MULTILATERAIS COMO AGENTES MOTORES DA ACUMULAÇÃO DO CAPITAL NA LÓGICA NEOLIBERAL	19
2.1 Histórico	20
2.2 Desenvolvimento hegemônico	32
2.3 As Agências Multilaterais e a Agenda 2030	39
2.4 O financiamento do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)	49
3. O ESTADO COMO ARTICULADOR DOS INTERESSES DA INICIATIVA PRIVADA E SEU IMPACTO NAS DINÂMICAS URBANAS.....	61
3.1 O Estado Subdesenvolvido e o capitalismo financeiro	62
3.2 O PDUI como solução	71
3.3 A governança metropolitana e a elaboração do PDUI	82
4 OS REFLEXOS NO TERRITÓRIO E O BEM-ESTAR URBANO DA POPULAÇÃO LOCAL	97
4.1 Os indicadores avaliativos e suas perspectivas.....	98
4.2 O Índice do Bem-Estar Urbano	104
4.3 Uma análise das soluções urbanas do PDUI	111
5. CONCLUSÃO.....	152
REFERÊNCIAS	160

1 INTRODUÇÃO

No século XX, com o fim da Segunda Guerra Mundial, surgiram as primeiras organizações internacionais com o objetivo de garantir a paz e o acordo entre os países do planeta. Estabelecendo um ordenamento das relações de poder e influência política, a relevância do papel desses atores foi sendo reforçada cada vez mais no cenário da economia política internacional, assim como a consolidação da hegemonia norte-americana nos processos decisórios. A partir do fim da Guerra Fria e da intensificação da globalização, alguns problemas urbanos – no caso desta pesquisa, mas em diversos âmbitos – ganharam uma dimensão global, da mesma forma que a busca de alternativas para solucioná-los. Nesse sentido, essas organizações passam a construir caminhos e alternativas para o desenvolvimento urbano, condicionando seu auxílio a algumas contrapartidas, de acordo com os seus interesses. Essa dinâmica se consolida através do financiamento de reformas urbanas, mas não se restringe a elas, também incidindo na construção de planos e diretrizes que criam consensos sobre a ideia de desenvolvimento, fazendo com que a própria sociedade acredite e defenda essa configuração. Sendo assim, essa relação de domínio se expressa, principalmente, de duas formas: ideológica e econômica.

A ideia de desenvolvimento linear pautada por essas agências fomenta uma competição em todas as camadas da sociedade, desde a dimensão do indivíduo até em nível global, criando um ranking de países mais ou menos avançados, desconsiderando a cultura e as particularidades de cada região e fazendo com que os países subdesenvolvidos se reproduzam buscando se assemelhar com os desenvolvidos. Essa concepção de desenvolvimento linear, ainda que não seja diretamente conceituada por Mignolo (2005), parte do debate por ele proposto de como essa ideia está ancorada na lógica colonial de modernidade, que projeta o futuro como uma extensão inevitável do passado europeu e ignora a coexistência de outros tempos, saberes e experiências que poderiam gerar alternativas plurais e não hierarquizadas de progresso.

“Así, Europa se convirtió en el centro de la organización política y económica, en un modelo de vida social, en un ejemplo del progreso de la humanidad y, sobre todo, en el punto de observación y clasificación del resto del mundo.” (MIGNOLO, 2005, p.60).

Tendo esse progresso como referência, a narrativa de desmonte da estrutura vigente encontra espaço para se solidificar como senso comum. Dessa maneira, o Estado é visto como burocrático e ineficiente, sendo necessária uma reforma no seu modelo gerencial, aproximando do perfil da iniciativa privada. O combate à corrupção também recebe um foco de iniciativas que defendem que, para garantir sua erradicação, o Estado precisa romper com seus laços tradicionais para se modernizar. Essa ruptura com os laços tradicionais se reflete nas relações sociais em várias camadas, mudando o perfil de laços comunitários para novas formas de se relacionar, perdendo o vínculo com o território e construindo uma nova rede com pensamentos e valores compatíveis.

Essa contextualização é necessária para que seja possível entender alguns dos principais elementos que serão debatidos neste trabalho. O cenário em que se encerra a Segunda Guerra Mundial criava condições favoráveis para o combate ao comunismo, incentivando os países a abrirem a sua economia e modernizarem suas cidades. As taxas e demais condições de empréstimo oferecidas por essas agências também se apresentavam de forma atrativa. Ainda que o simples argumento de oscilação cambial relativize o lado vantajoso, essas “facilidades” seguiram seduzindo os governantes. E, sendo assim, como a atuação do Estado - seja por meio de legislação urbanística, quanto por meio de investimentos em infraestrutura - impacta no preço do solo, os territórios dos países subdesenvolvidos passaram a funcionar como solução para o pagamento das dívidas externas, conectando a expectativa de valorização do solo urbano com a nova etapa do capitalismo financeiro.

Percebe-se, então, como esse domínio econômico e ideológico se dá de forma integrada e estratégica, tendo o Estado como articulador e parceiro do capital privado. A instabilidade política é solucionada com a criação de mecanismos de controle e participação social, uma vez que a estabilidade é necessária para governar e ausência de conflitos é essencial para a criação de um ambiente favorável aos negócios. A transparência também passa a ser defendida e implementada, ainda que aspectos centrais e estruturais dos problemas diagnosticados não sejam sequer questionados. Os cofres públicos deixam de ser suficientes para arcar com o custo de todas essas reformas, além dos gastos já existentes - principalmente com políticas sociais-, fazendo com que a escolha por privatizações, parcerias público-privadas e terceirizações também cresçam ao longo do tempo. Dessa forma, as reformas

ideológicas se tornam essenciais para embasar as reformas econômicas, que, por sua vez, criam condições favoráveis para reforçar as ideológicas, enfatizando esse ciclo de influência do pacote neoliberal.

Com o passar do tempo, a percepção da existência de uma grande parcela da população vivendo em condições vulneráveis também é reconhecida pelas agências multilaterais, que constroem políticas e diretrizes que visam combater a pobreza. Nesse contexto, a pobreza é entendida como “privação de capacidades” (SEN, 2000, p.29), uma vez que, para que o indivíduo seja verdadeiramente livre, ele precisa ter acesso às oportunidades. O elemento humano, então, passa a ter uma maior importância no projeto de desenvolvimento. A imagem desse homem, por sua vez, é construída a partir do ideário do *homo* liberal, fazendo com que se configure uma estratégia que seja capaz de “adaptar a liberalização dos mercados e dos fluxos de capital à dimensão humana e participativa reivindicada pelas forças políticas mais à esquerda” (MARANHÃO, 2009, p.74).

Nesse cenário de reforma do Estado para o atendimento das condicionalidades impostas pelos países credores ou órgãos multilaterais e da necessidade de incorporar as demandas da iniciativa privada, a própria ação pública passa a ser, também, financeirizada. Como a atuação estatal passa a atender aos interesses privados e estes visam o lucro, a condução das políticas públicas se direciona, em última instância, aos locais com maior taxa de retorno financeiro, reforçando o processo hegemônico e centralizado de acumulação de capital (MARX, 2011). Com isso, as medidas tomadas não necessariamente correspondem a uma melhoria da qualidade de vida da população afetada por essas políticas de redução da pobreza.

Dada a apresentação da problemática, o presente trabalho visa compreender a influência das Agências Multilaterais na qualidade de vida urbana local, a partir do financiamento de planos de desenvolvimento urbano, mais especificamente o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A abordagem proposta reconhece a posição estratégica do Estado como construtor de políticas públicas e gestor do processo de desenvolvimento das cidades. As Agências Multilaterais, por sua vez, expressam o motor capitalista na sua expressão neoliberal, conduzindo o processo de acumulação de capital através da sua influência política e econômica, das condicionalidades impostas para financiamentos e da construção ideológica, técnico-científica e consensual de um projeto de desenvolvimento global.

A partir da percepção da valorização especulativa do preço do solo com os investimentos diretos e indiretos realizados pelo Estado, a cidade é vista, então, como máquina de produzir riqueza (MARANHÃO, 2009). As cidades, por sua vez, são formadas por pessoas, que sofrem mais ou menos as consequências desses acordos e estratégias, dependendo do seu perfil socioeconômico.

As métricas usadas pelas Agências para avaliar o sucesso das medidas implementadas leva em consideração as condicionantes que consideram relevantes, deturpando o real impacto para a população mais vulnerável, que não só tem a sua dinâmica de vida alterada por iniciativas de remoções compulsórias justificadas pelas reformas urbanas decorrentes desses Planos, mas principalmente por reforçarem o processo de concentração de capital por meio da intensificação da exploração da sua força de trabalho. Dessa forma, é necessária uma análise minuciosa desse cenário, que leve em conta as dinâmicas que envolvem esse processo, além de uma avaliação por meio de indicadores que considerem diversos aspectos relacionados à qualidade de vida da população, como a construção do Índice do Bem-Estar Urbano, desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles. Nele, são consideradas as dimensões de mobilidade urbana, condições ambientais urbanas, condições habitacionais urbanas, atendimento de serviços coletivos urbanos e infraestrutura urbana, e são utilizados dados do Censo Demográfico e outros do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Essa temática se pretende multiescalar, intersetorial e holística, como forma de compreender os questionamentos que motivaram essa pesquisa. Multiescalar porque, mesmo com vasta bibliografia sobre essas agências, poucas apresentam essa abordagem, ora se apresentando numa escala macro, a partir de uma análise macroeconômica e política, sem se debruçar nos desdobramentos locais, e ora se apresentando numa escala local, que analisa de maneira minuciosa determinados aspectos da vida dessas pessoas, mas também não apresentam o caráter causal que influencia essa dinâmica. Intersetorial porque, da mesma forma, a compreensão de cada elemento-eixo e ator é tão importante quanto a relação entre eles, analisando, então, aspectos econômicos, sociais, políticos e urbanos. Sendo assim, a presente pesquisa se justifica pela importância de maior entendimento da atuação das agências internacionais de financiamento, que, sem uma abordagem multiescalar e intersetorial, dificulta a visão holística da questão.

É válido ressaltar também a dimensão prática dessa motivação, que se relaciona com a questão social e está diretamente conectada com os questionamentos que motivaram este trabalho, buscando a garantia de direito da população em maior vulnerabilidade. O reconhecimento legal dos direitos urbanos, que garantiriam uma condição de vida digna e favoreceriam a justiça social foram conquistados recentemente, no processo de redemocratização do Brasil. Com a Constituição Brasileira de 1988, alguns desses direitos passaram a ser exigidos, influenciando a formulação de legislações relacionadas às cidades, como o Estatuto da Cidade. No entanto, eles não contemplam todas as demandas iniciais apresentadas na emenda popular da Reforma Urbana, proposta pela sociedade civil organizada no início da década de 1980, que visava transformar radicalmente as condições de moradia, mobilidade e acesso à cidade no país. Parte dessas demandas sofreu cortes para que pudessem ser incorporadas à Constituição, e se vinculavam direta ou indiretamente à função social da propriedade. É percebido um grande avanço na incorporação da garantia de direitos a partir da participação popular, no entanto, ao relacionar os direitos a uma necessidade de posse, é possível perceber como a lógica capitalista ainda se encontra presente para se dialogar sobre direitos. Por esse motivo, as razões de ordem prática pretendem, em última instância, encontrar alternativas, ou ainda colaborar no debate e construção das mesmas, que busquem enfrentar de forma mais efetiva as necessidades dos grupos sociais mais vulneráveis.

Por fim, a justificativa geral parte da questão foucaultiana da verdade. Entendendo a verdade como o discurso predominante de um determinado período histórico, e considerando que “o que é tido como verdadeiro faz-se obedecer” (VEYNE, 2009, p.100), o projeto de pesquisa se justifica pela importância da contestação da verdade dada pelo cenário de competitividade entre as cidades, numa lógica de cidade-mercado neoliberal (VAINER, 2000), como tentativa de ruptura do controle social ocasionado pelo constante ciclo de dependência econômica e política desse cenário. Ao contestar esse discurso, então, pretende-se relativizar os dispositivos que os respaldam, a partir do caráter bilateral ou multilateral das relações de poder, se colocando como resistência a esse regime de verdades.

Para isso, a metodologia da presente pesquisa é quali-quantitativa, com objetivo de caráter explicativo, para que seja possível a compreensão holística das

causas e consequências do fenômeno apresentado. Esse método se apresenta desde o apanhado literário até o estudo de caso, com uma revisão bibliográfica narrativa, permitindo uma percepção subjetiva que atenda aos questionamentos que norteiam este trabalho. Para a compreensão de como a problemática se apresenta na prática, também serão analisados os documentos relacionados ao estudo de caso, desde as publicações correspondentes ao seu processo até o seu produto final, como atas, apresentações e publicações em Diário Oficial.

As publicações acadêmicas também serão de enorme contribuição, resgatando conceitos, análises históricas, debates teóricos e conexões causais em pesquisas anteriormente publicadas para que seja possível a costura das diferentes camadas, setores e agentes analisados. Além do resgate histórico e da análise de diferentes camadas e eixos desse processo, a partir de uma abordagem teórica, o presente trabalho também se debruçará na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana do Rio de Janeiro como estudo de caso, para analisar o impacto concreto da perspectiva proposta.

O PDUI - ou Modelar a Metrópole, seu nome-marketing – é um plano que “pretende elaborar um conjunto de cenários, estratégias e instrumentos que orientem decisões governamentais nos anos futuros e sejam referências para a sociedade fluminense”, conforme apresentado no próprio site. Lançado em 2015 e financiado pelo Banco Mundial, é um exemplo que consegue abraçar as diferentes problemáticas propostas, desde o pacote de influência exercido pelas Agências Multilaterais até a inclusão da face humana e os seus respectivos mecanismos de participação e controle social, passando pelo papel crucial do Estado como articulador desse processo. Considerando a defesa desta pesquisa, de que esse Plano expressa uma atualização de um ciclo de dependência, a análise do contexto e dos seus resultados são fundamentais para uma melhor compreensão de como esse processo impacta a qualidade de vida urbana local.

Sendo assim, tanto no debate teórico quanto na análise do estudo de caso, a pesquisa se dividirá em algumas camadas, mas sempre buscando uma compreensão holística, destacando a relação com as outras escalas, suas causas e consequências. A primeira delas, que corresponde ao primeiro capítulo, se direciona à atuação das Agências Multilaterais no processo de expansão da acumulação do capital. Entendendo que sua atuação se dá por meio político-ideológico e econômico,

pretende-se compreender como a configuração desse pacote de influência neoliberal garante a manutenção desse ciclo de dependência hegemônico. Para isso, será analisado o histórico de sua atuação através de uma análise bibliográfica, conectando também suas motivações e condicionalidades com a elaboração da Agenda 2030. Como o Plano em questão foi financiado pelo Banco Mundial, também serão analisadas as publicações oficiais que se relacionam a esse financiamento.

No capítulo seguinte, a segunda escala de análise corresponde ao Estado, entendendo o seu papel como articulador entre os interesses da macro escala e os reflexos que ocorrem na microescala, ou seja, o impacto na população, através do desenho e operação de políticas públicas. Pretende-se, então, após um resgate do histórico do Estado Subdesenvolvido e sua relação com o capitalismo financeiro, identificar os argumentos utilizados pela Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro como justificativa para elaboração do Plano e analisar, de forma crítica e contextual, se os argumentos foram válidos e se justificam pelos resultados obtidos. Por fim, será analisado o próprio PDUI no que se refere aos mecanismos utilizados para a viabilização do plano, desde a configuração da governança metropolitana até as mudanças comportamentais que foram necessárias para a elaboração do Plano e convocação do planejamento participativo.

Considerando a dimensão da qualidade de vida da população, tem-se como objetivo específico a análise temática do Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU), desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles (RIBEIRO e RIBEIRO org., 2016). No IBEU, são analisadas cinco dimensões urbanas: mobilidade urbana, condições ambientais urbanas, condições habitacionais urbanas, atendimento de serviços coletivos urbanos e infraestrutura urbana.

“Todas essas dimensões foram definidas considerando as propriedades necessárias do espaço urbano que podem possibilitar condições coletivas de vida para seus habitantes. Ou seja, todas essas dimensões têm em comum a possibilidade de serem compreendidas a partir das condições urbanas que favorecem maior ou menor bem-estar para seus residentes” (RIBEIRO e RIBEIRO, 2016)

Cada dimensão é composta por indicadores do Censo Demográfico, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com peso equivalente entre si, resultando no IBEU como uma média aritmética entre eles. Sendo assim, a análise se debruçará

sobre o PDUI a partir dessas cinco dimensões, realizando uma análise das soluções apresentadas no Plano como resposta às demandas urbanas e sociais identificadas pelos resultados do IBEU 2010. Além disso, o próprio processo participativo nos traz evidências do lugar que é dado à população, assim como as responsabilidades, direitos e deveres da figura humana entendidos por esse pacote de medidas.

Dessa forma, a definição do estudo de caso visa abraçar as diferentes dimensões e problemáticas, buscando responder à pergunta de pesquisa por meio da relação causal refletida na dinâmica territorial. Com isso, será possível demonstrar como os investimentos realizados pelas agências internacionais e seus respectivos pacotes de condicionalidade alteram diretamente a dinâmica urbana local, impactando na qualidade de vida da sua população.

2 AS AGÊNCIAS MULTILATERAIS COMO AGENTES MOTORES DA ACUMULAÇÃO DO CAPITAL NA LÓGICA NEOLIBERAL

As Agências Multilaterais surgem em um momento histórico marcado pelo fim da Segunda Guerra Mundial. A Guerra Fria, quando a disputa pelo poder econômico mundial entre os norte-americanos e a soviéticos foi disseminada popularmente como combate ao comunismo, encontra caminhos através da globalização para obter a hegemonia desse poder (GRAMSCI, 2002). A criação de estruturas que buscassem o consenso como forma de respaldar os acordos e decisões para os rumos globais foram fundamentais para esse processo, se apoiando em argumentos técnico-científicos para justificar políticas econômicas. Como o processo de industrialização vinha mudando as sociedades e intensificando a urbanização dos centros comerciais, o inchaço populacional gerou problemas urbanos em dimensões globais.

Os mesmos centros de difusão desses modelos, no entanto, se entendiam também como os mais indicados a apontar as suas soluções. Além dos caminhos pré-definidos por esses países, que também se colocavam como norte no processo de desenvolvimento linear hegemônico para solucionar os problemas de todas as cidades, eram eles próprios também os únicos capazes a ofertar as condições necessárias para a realização desse progresso. Donos do saber e do consenso, as contrapartidas exigidas eram, na verdade, reformas necessárias que todo Estado e toda população deveriam realizar para que atingissem patamares elevados nessa corrida orquestrada.

Entendendo que todos os tipos de estruturas acima mencionadas são formados por pessoas, com interesses pessoais e coletivos, e que sua atuação impacta na vida de outras pessoas, também de forma individual e coletiva, esse apanhado histórico tem o objetivo de mostrar como a atuação dessas Agências se deu através do tempo. Seu perfil se define sempre a partir da mesma lógica, criando soluções para os problemas gerados pelas medidas que antes defendiam, mas sem nunca questionar as suas causas, atuando por meio de uma influência ideológica que respalda todas as decisões políticas, sociais e econômicas. Sabendo ainda que a neutralidade é ilusória e, então, que toda história se conta através de um ponto de vista, a narrativa proposta do presente trabalho se dá pela compreensão da instituição de uma diplomacia baseada na geopolítica das cidades, defendida por Renato Balbim, na qual

“a agenda urbana da diplomacia dos Estados-nação é fadada ao insucesso, pois reconhecem-se os problemas, mas em nenhum momento se atua efetivamente nas causas. Para tanto, haveria de se romper com mecanismos macroeconômicos globais, em particular com o mercado financeiro e a concentração de terras” (BALBIM, 2017, p.37).

2.1 Histórico

No século XX, com o fim da Segunda Guerra Mundial, surgiram as primeiras organizações internacionais com o objetivo de garantir a paz e o acordo entre os países do globo. São elas as Agências Multilaterais, formadas por diferentes países com objetivo de buscar alternativas consensuais para os obstáculos encontrados no processo de desenvolvimento dos países, principalmente nos classificados como subdesenvolvidos (FURTADO, 2009). Ainda que composto por diversas nações, são os países classificados como desenvolvidos que estão no centro das decisões e, por isso, se definem como dominantes, sendo responsáveis pela oferta de crédito, ferramentas e conhecimento, que possibilita a solução dos problemas encontrados. Os desafios e, conseqüentemente, suas soluções se apresentam nas diversas áreas, como governo e gestão pública, economia, segurança e, dentre outras, o desenvolvimento das cidades e a mobilidade urbana. Estabelecendo um ordenamento das relações de poder e influência política, a centralidade do papel desses atores foi sendo reforçada cada vez mais no cenário internacional, assim como a hegemonia norte-americana nos processos decisórios, com uma roupagem que vai se modificando ao longo do tempo, mas reforçando o processo de acumulação do capital.

Em 1944, o estado norte-americano de New Hampshire sedia a Conferência de Bretton Woods, onde 44 países se reúnem para discutir sobre diretrizes comuns para controlar o caos monetário que viviam até então. Com as guerras sendo associadas à discriminação econômica, um comércio mais livre, sem barreiras, caminharia em direção à paz. O dólar é, então, definido como a moeda de referência para um conjunto de diferentes países que, ainda que não se assemelhassem na implementação de suas políticas, concordavam na visão liberal de suas economias (MARANHÃO, 2009). Em 1945, os Estados Unidos lançam as bombas atômicas em Hiroshima e Nagasaki, marcando o final da 2ª Guerra Mundial com a vitória norte-americana. Inicia, então, o período da Guerra Fria, marcada por uma disputa de forte cunho ideológico de

combate ao comunismo e com reflexo direto no desenvolvimento das cidades. Nesse mesmo ano, são ratificados os acordos firmados em Bretton Woods, com a fundação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

Essas organizações apresentam um escopo de atuação diferenciado, ainda que caminhem na mesma direção e suas medidas se desdobrem de maneira combinada. O FMI tem a função de resolver os problemas de liquidez, garantindo a manutenção da estabilidade do sistema financeiro mundial e atuando na prevenção de crises econômicas (PEREIRA, 2009). Geralmente composta pelo Ministro da Economia e pelo Presidente do Banco Central de cada país dos seus 188 países-membros, a Assembleia dos Governadores do Fundo é responsável pela sua deliberação, sendo que o poder de voto corresponde ao peso político-econômico que esse país representa em relação aos demais, assim como à sua cota de participação em investimento na organização financeira. A Diretoria Executiva é formada por 24 países-membros, sendo que oito deles possuem cadeira permanente, que são: EUA, Japão, França, Alemanha, Reino Unido, Rússia, China e Arábia Saudita. Os Estados Unidos, por sua vez, são o único país que possuem o poder de veto, ainda que todos os demais países optem por uma decisão contrária.

O Banco Mundial, ainda que também atue na oferta de crédito, apresenta uma atuação mais vinculada ao processo de crescimento e desenvolvimento dos países. Muitas regiões estavam devastadas com a Segunda Guerra Mundial, e mesmo as que não foram atingidas diretamente sofreram impacto na sua economia e na sua dinâmica produtiva. Dessa forma, o Banco auxiliava esses países a se reconstruírem a partir do financiamento de projetos e assistência técnica, direcionando o desenho das políticas públicas e recomendando reformas estruturais em prol do progresso, atuando em setores estratégicos na estrutura interna desses países. Com a sua atuação justificada pela defesa do fim da extrema pobreza e a promoção da prosperidade compartilhada, é importante situarmos esse pacote de medidas dentro da cartilha defendida pelo Sistema das Nações Unidas (ONU), que é o conjunto dessas agências que refletem a lógica do embate Norte-Sul na sua atuação, no qual o primeiro é visto como exemplo a ser seguido dentro da linha temporal hegemônica de desenvolvimento (MARANHÃO, 2009).

Conforme já mencionado, essas medidas econômicas são baseadas em argumentos técnico-rationais com viés ideológico disfarçados de consenso,

respaldadas por instituições fortes e com credibilidade internacional, ainda que essa classificação também tenha sido construída. A ONU também surgiu nesse mesmo contexto pós 2ª Guerra Mundial, mas na Conferência Dumbarton Oaks, onde 50 países se debruçaram na elaboração da Carta das Nações Unidas, com o objetivo de promover a cooperação internacional e a paz mundial. A rivalidade entre os norte-americanos e os soviéticos, no entanto, demonstrou a fragilidade da sua imparcialidade, com uma disputa que se expressa desde a urgência de combate ao comunismo até a influência direta no processo de desenvolvimento das cidades por parte dos países do Primeiro Mundo.

Os anos seguintes ao fim da guerra não trouxeram uma recuperação dos países europeus tão rápida como se desejava e esperava, sendo necessário que recorressem a importações e empréstimos da nação norte-americana.

“Para complicar ainda mais o quadro, a União Soviética ampliava a sua gravitação política e econômica na Europa oriental, reorganizando as economias da região sob bases bilaterais e, com isso, pressionando os países da Europa ocidental a fazerem o mesmo” (PEREIRA, 2009, p.63).

O discurso de paz mundial, cooperação internacional, livre comércio e estabilização econômica dá lugar, então, ao combate ao comunismo, que marcou consideravelmente a atuação dessas Agências nas primeiras décadas. Para constituir parceria e acordos que fortalecessem os EUA perante a URSS, foi criado o Plano Marshall, que era um Programa de Recuperação Europeia através de empréstimos concedidos em termos comerciais, justificados pela importância da segurança nacional. Segundo o mesmo autor,

“A movimentação estadunidense no plano externo ganhou, então, impulso, coerência e sistemática. Ao mesmo tempo em que concentrava seus fundos no Plano Marshall, o governo norte-americano submetia a Administração das Nações Unidas para Ajuda e Reabilitação (UNRRA) a um processo de desidratação financeira. (...) tal política acabou inviabilizando qualquer ação relevante das Nações Unidas em matéria de reconstrução. (...) Para coordenar a distribuição dos fundos do Plano Marshall e promover a cooperação dos Estados-membros, o governo norte-americano patrocinou a criação, em abril de 1948, da Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE). Por meio dela, os EUA impulsionaram a articulação de um bloco de forças aliadas na Europa, em oposição à União Soviética. (...) Resultado: em quatro anos, graças ao Plano Marshall, o governo norte-

americano teceu uma malha articulada de alianças e instituições no território europeu decisiva para desenhar o mapa geopolítico da Guerra Fria.” (PEREIRA, 2009, p.65-66)

Os impasses na atuação dessas Agências durante esse período também foram vistos internamente, na própria adesão interna da estrutura desenhada. Como os primeiros anos representaram um rearranjo interno de forças para combater à influência soviética, os resultados dos investimentos e empréstimos realizados pelo Banco se mostravam incertos, dificultando a aceitação dos grandes investidores norte-americanos, que era essencial para o funcionamento do sistema financeiro rentista, como mostra Pereira (2009). Com os problemas dos países devedores aumentando e a reputação do Banco sendo colocada em risco, a dificuldade até mesmo de compor à sua presidência por receio de perda de prestígio público internacional mostrou a necessidade de recalcular a estratégia, para a garantia da manutenção da hegemonia norte-americana.

Sendo assim, a década de 50 foi marcada por uma transição de perfil de atuação do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, chegando só ao final desse período com uma presença maior nos países em desenvolvimento do que nos países europeus, como operava até então. Ainda que pertencentes ao sistema ONU, a atuação independente dessas duas agências não exigia um vínculo das medidas adotadas às decisões de cooperação internacional, ganhando o apoio dos investidores de Wall Street no financiamento de projetos de base comercial, por meio de construção de infraestrutura nos países em desenvolvimento. Essas obras, além de serem passíveis de comprovação, aumentando a confiança dos investidores, representavam simbolicamente a ideia de progresso que se pretendia alcançar para as nações capitalistas.

“Além disso, parte desses empréstimos foi destinada ao financiamento de projetos em áreas coloniais de interesse das suas metrópoles, contribuindo para provê-las de matérias-primas ou, simplesmente, abrir ou expandir frentes de exploração econômica a empresas metropolitanas. Nesses casos, o Banco canalizava os seus empréstimos por meio dos mesmos bancos coloniais europeus, usando moedas ocidentais para remunerar empresas norte-americanas e europeias contratadas para a construção de barragens, minas e infraestrutura de transporte.” (PEREIRA, 2009, p.76)

Essa divisão internacional do processo produtivo, por sua vez, se torna possível porque a construção dessas infraestruturas é realizada por uma mão-de-obra barata nos países subdesenvolvidos, e, no caso brasileiro, com uma relação direta com o passado escravista colonizador. Por mais que não corresponda ao escopo direto da presente pesquisa, é importante situar brevemente o que estava passando no Brasil no mesmo período. Como mostra Jessé Souza (2018), a década de 30 até a década de 50 foi marcada por uma construção e disseminação do ideário liberal paulista em um momento de construção da identidade nacional. Com o respaldo técnico-acadêmico da USP, com o apoio econômico e político da elite cafeeira, com o Estado enfraquecido e taxado de corrupto e ineficiente, criou-se o cenário no qual a única alternativa encontrada era um forte investimento no desenvolvimento do país, desde que com recursos externos. Inicia, então, o período conhecido como “50 anos em 5”, quando o país foi presidido por Juscelino Kubitschek, entre 1956 e 1961. A expansão industrial, a integração viária, as reformas modernistas e a construção de Brasília, marcas do governo JK, foram viabilizadas pela abertura da economia brasileira ao capital estrangeiro, isentando boa parte dos impostos de importação e incentivando a implantação da indústria automobilística europeia, e resultando, posteriormente, numa grande dívida externa e aumento da inflação.

Para isso, a população também precisou se transformar, migrando do campo para as cidades – acompanhada de uma política de taxação e constrição da agricultura e de incentivo nos setores urbanos e industriais -, e comprando o sonho americano como seu próprio. Esse estilo de vida enquanto desejo universal era fundamental para a manutenção do desenvolvimento como questão internacional. Como mostra Pereira, relatórios elaborados por essas agências apontam que

“a manutenção da política de pleno emprego e do crescimento econômico nos países capitalistas mais industrializados dependia da expansão do comércio internacional, o que, por sua vez, dependeria do aumento da produção nos países periféricos e nas colônias” (PEREIRA, 2009, p.83).

Esse aumento da produção, além de garantir o crescimento hegemônico, também corroborava com a ideia civilizatória e moderna do homem trabalhador, que deveria ser perseguida, em oposição ao desempregado e desqualificado, visto como vagabundo e causador da instabilidade social, política e econômica. Essas transformações, apesar de pautadas por interesses econômicos, não representam um

movimento unidirecional motivada por fatores externos, mas por um conjunto de decisões e acordos políticos deliberados também internamente, a partir da própria estrutura governamental. Como apresentam Dardot e Laval (2014, p.17), “foram antes os Estados, e os mais poderosos em primeiro lugar, que introduziram e universalizaram na economia, na sociedade e até neles próprios a lógica da concorrência e o modelo de empresa”.

Dessa forma, a Administração Pública passa por determinados ajustes, nas mais diversas escalas e setores, para garantir a estabilidade para o desenvolvimento e a segurança para os investimentos.

“Dois elementos compõem a forma desta preocupação política com a estabilização social. Em primeiro lugar, a ideia de que a credibilidade das reformas econômicas neoliberais é alcançada por meio da adoção de táticas políticas capazes de construir a ideia da inevitabilidade de seus efeitos sociais negativos. Em segundo, o reforço de laços sociais fundados na convergência de interesses ou valores, ao invés de tradicionais laços comunitários. Este elemento é parte de um segundo conjunto de reformas de fortalecimento da chamada “sociedade civil” – formulada como condição necessária e produto da nova ordem neoliberal”. (MARANHÃO, 2009, p.44)

Essa mudança de valores e comportamentos permite a adesão das elites nacionais ao projeto neoliberal capitaneado pelos Estados Unidos, por meio da atuação das Agências Multilaterais. Conforme defende a mesma autora, “ainda que aparentemente possa haver desentendimentos entre as instituições financeiras internacionais e as elites locais, há entre as duas partes rituais de harmonia e conciliação” (MARANHÃO, 2009, p.42). Sendo assim, os consensos construídos por essas agências, tanto no âmbito social quanto na assistência técnica e treinamento de quadros do governo, permitiram que os interesses macroeconômicos globais encontrassem ressonância na escala local.

A década de 60 inicia, então, com um cenário contraditório, no qual o sucesso das agências e suas medidas resulta em uma redução das opções de investimento e empréstimos, uma vez que as dívidas assumidas pelos países em desenvolvimento só cresciam, sem uma perspectiva de pagamento. A desigualdade entre os países se intensificava, fazendo com que aumentasse também o receio da disseminação de ideologias mais à esquerda. Bancos multilaterais regionais também foram criados nesse período, fazendo concorrência com a supremacia norte-americana. Em 1963,

George Woods assume a presidência do Banco Mundial com a missão de reverter essa situação e reafirmar a posição dos EUA no centro da economia mundial. Logo, a nova estratégia passa por uma nova perspectiva das dívidas, que deixam de ser o problema e tornam-se a solução, suavizando condições de pagamento e concedendo novos empréstimos, agora vinculados ao potencial de crescimento (PEREIRA, 2009).

O novo condicionamento gerou a necessidade de adaptações no processo produtivo dos países devedores, uma vez que, para possibilitar crescimento, a produtividade precisaria também aumentar, impactando diretamente no aumento da produtividade da força de trabalho através da industrialização. Essa dinâmica também buscava viabilizar a estabilização de conflitos, com a construção de conjuntos habitacionais nas periferias como forma de controle social. Para isso, o Estado apresentava papel fundamental, não só através das políticas econômicas e setoriais, mas também provendo a infraestrutura física dessa expansão territorial urbana.

Nesse mesmo período, os Estados Unidos estavam sofrendo com a desvalorização cambial da sua moeda, em decorrência da dificuldade que estavam encontrando em concorrer com os demais países produtores de petróleo. A criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), formada pela Arábia Saudita, Irã, Iraque, Kuwait e Venezuela, em 1960, vinha adotado uma política de achatamento dos preços das empresas orientais. Essa crise do preço dos barris de petróleo impactou diretamente no rendimento do FMI, que mostrou a sua incapacidade de regulação da moeda e alterou os rumos da atuação das agências multilaterais, especialmente o Banco Mundial, que passa a assumir esse papel por meio do investimento na expansão urbana e especulação do preço do solo em países subdesenvolvidos como forma de pagamento da dívida externa.

Apesar da reconfiguração da estratégia, o Banco estava sofrendo com a saída de clientes, afetando na sua credibilidade financeira e na sua imagem política. Com isso, no final da década de 60 e a partir da década de 70, a dimensão social ganha um maior destaque, principalmente em relação aos problemas dos países devedores. Com os acordos e relacionamentos construídos entre essas Agências e os países do Terceiro Mundo ao longo desses anos, a presença desse pacote de medidas apresentava grande capilaridade, moldando os reajustes estruturais das periferias. Ainda que atuassem de forma diferente com cada parceiro, de acordo com o contexto

do país, as medidas eram configuradas pelos mesmos precedentes e mesmos interesses.

A Guerra Fria ainda tensionava as movimentações políticas e econômicas globais, e os EUA continuavam construindo alternativas para a garantia de sua supremacia. No final da década de 70, no entanto, eles se viram novamente com sua moeda sendo desvalorizada, por conta do mesmo problema do final da década anterior, a crise do petróleo. O Irã, segundo maior país produtor de petróleo, iniciou a Revolução Iraniana em 1979, na qual o poder político monárquico que havia estabelecido relacionamento com o Ocidente é derrubado, aumentando o preço do barril e racionando a sua extração, chegando a interromper a venda e distribuição, o que impactou na economia mundial. Nessa Segunda crise do petróleo, por sua vez, os EUA adotaram medidas de enfrentamento que podem ser encaradas como uma nova roupagem para o imperialismo liberal norte-americano (IZQUIERDO e GARCIA, 2000).

“Diante do segundo choque do petróleo, o Banco Central dos Estados Unidos, em 1979, decidiu aumentar os juros de sua economia. Esta decisão levou de volta ao país o fluxo de recursos disponíveis ao financiamento dos países da periferia. A consequente contração do crédito internacional levou à multiplicação das dívidas destes países que, já endividados em função dos planos de desenvolvimento financiados junto às organizações financeiras multilaterais, viram encolher sua capacidade de pagamento.” (MARANHÃO, 2009, p.37)

Os países da América Latina são profundamente atingidos por essa política, iniciando uma crise da dívida externa que se estendeu por toda década de 80. Por mais que essa crise já estivesse apresentando seus sinais, foi em 1982, quando o México declara a suspensão do pagamento devido, que ela assume a sua forma mais concreta e faz com que as Agências Multilaterais alterassem novamente a sua estratégia de atuação. Como os países devedores não apresentavam condições de contrair novos empréstimos, o Banco Mundial retrai quanto aos investimentos em desenvolvimento e se desloca para um viés econômico e fiscal, segundo a mesma autora. A agenda, então, foca na abertura econômica desses países para que eles possam redefinir sua participação no mercado internacional, a partir de uma profunda reestruturação do poder público e da elaboração de suas políticas. O Brasil, também

inserido nesse cenário, assina um acordo em 1983 com o FMI que ratifica a liberalização da economia.

Esse novo ciclo de influência hegemônica nos países subdesenvolvidos é embasado principalmente por dois planos político-econômicos norte-americanos: Plano Baker e Plano Brady. O primeiro deles, o Plano Baker, apresenta os argumentos e medidas necessárias para a continuidade do acordo entre países credores e devedores, reforçando a necessidade de um ajuste macroeconômico que permitisse a concessão de linha de crédito, como o término da política de substituição de importações, a redução dos gastos públicos sociais, o incentivo às exportações, a redução do Estado e a austeridade fiscal. Já o Plano Brady apresentava as condições de flexibilização financeira, vinculando o reconhecimento da necessidade de renegociação da dívida com a reestruturação que deveria acompanhar essa nova etapa, permitindo, inclusive, a sua financeirização.

Ao final da década de 80, no entanto, um acontecimento impactou diretamente não só a economia dos países envolvidos, mas principalmente o rumo da história global: o final da Guerra Fria com a queda do Muro de Berlim, em novembro de 1989. A disputa entre o bloco capitalista e o comunista, que marcava a maneira como as sociedades se desenvolviam desde 1945, chega ao fim, firmando os Estados Unidos como a principal potência mundial. A partir de então, as medidas liberalizantes mencionadas anteriormente, que estavam presentes na negociação com os países ocidentais, se expande para o leste, levando a incorporação desses países nas prescrições da economia de mercado. Com essa suposta unificação, é importante uma adaptação na postura das agências, defendendo uma imparcialidade ideológica expressa na contratação de funcionários progressistas, assim como na defesa pelos princípios da eficiência, neutralidade e objetividade. É importante ressaltar, por sua vez, que “a estabilidade do sistema econômico sempre esteve no centro destas preocupações, garantindo a internacionalização das formas produtiva e financeira do capital privado” (MARANHÃO, 2009, p.25).

A intensificação dessas medidas e o respectivo crescimento econômico não corresponderam a uma melhoria nas condições de vida da população, resultando em grande desajuste social, com baixos investimentos em políticas sociais, custo da reprodução da força de trabalho aumentando e a renda caindo, dificultando a governabilidade e gerando uma forte instabilidade política. A partir das críticas a essa

reforma neoliberal, a agenda internacional precisou encontrar novos caminhos para minimizar os impactos negativos, que podem ser percebidos na posse do novo presidente do Banco Central em 1995, o James Wolfensohn, que retoma a dimensão social no processo de desenvolvimento.

O retorno dessa orientação se apresenta numa nova roupagem, agora trazendo o aspecto da pobreza para o debate e para a condução do desenvolvimento. A pobreza, que antes praticamente se restringia ao reconhecimento de sua existência – e era resumida ao caráter da renda -, ganha uma face humana, incorporando as dimensões sociais e culturais. Essa mudança de rumo também se justifica pela crítica que as Agências estavam sofrendo por encarar a globalização apenas pelo viés econômico, ignorando o espaço que a intervenção humana ocupava nesse processo, seja como condutor ou destinatário. Dessa forma, a globalização deveria considerar a redução da pobreza para que pudesse ser benéfica, tanto socialmente quanto economicamente.

A nova abordagem partia do pressuposto que, para que fosse possível entender e vivenciar os benefícios da globalização, as pessoas deveriam ter a liberdade de decisão sobre as suas vidas, e isso só seria possível se existissem oportunidades para tal. O pensamento que embasa essa alteração é do economista Amartya Sen, que defendia a criação de um ambiente de oportunidades, para que cada indivíduo pudesse desenvolver a sua capacidade e habilidade individual como forma de alcançar a liberdade. As capacidades que deveriam ser incentivadas e desenvolvidas, por sua vez, colaborariam no processo produtivo, garantindo a sua liberdade e, conseqüentemente, a redução da pobreza. Logo, a pobreza era entendida como a “privação de capacidades” (SEN, 2000, p.29).

“Construir capacidades, neste momento, significava garantir maior produtividade à economia por meio do aumento da produtividade das pessoas, alcançada por meio da promoção de capital humano – população mais bem treinada e com mais saúde – e do fortalecimento de um quadro institucional favorável ao desenvolvimento via criação de um novo arranjo institucional para burocracia pública. Dividida em três elementos: o desenvolvimento humano (provisão de saúde básica, educação, nutrição, e habilidades técnicas), a reestruturação das instituições públicas e privadas e o aperfeiçoamento institucional.” (MARANHÃO, 2009, p.61)

Como é possível perceber, desloca-se para o indivíduo a conquista da sua liberdade, ainda que por meio das condições pré-estabelecidas. Dessa forma, é necessária uma mudança também na configuração dessas condições, por meio de ajustes que deveriam ser realizados no âmbito da governança. O Estado, então, ganha essa importância como forma de criar as condições necessárias para o bom funcionamento do mercado, que levaria ao desenvolvimento das capacidades individuais. A defesa do que então foi definida como “boa governança” (BANCO MUNDIAL, 1992) deveria apresentar determinadas características, como a estabilidade e previsibilidade econômica, uma gestão estatal que fosse pautada pela garantia de resultados – diminuindo a burocracia, aumentando a transparência e incentivando a realização de parcerias -, e a inclusão da sociedade civil por meio de processos participativos.

Como mostra Stephanou (2005, p.133), a década de 90 foi marcada por essa nova configuração do Estado como parceiro do mercado, resultando em uma dinâmica de uma “nova esfera pública, não-estatal e democrática”. A ampliação dos espaços participativos leva também a parceria com ONGs e outras organizações da sociedade civil, não só incentivando o compartilhamento de suas experiências, como forma de reconhecer que os pobres têm voz, como também os tornando responsáveis pelo processo de desenvolvimento. Essa estratégia também tinha como objetivo reverter as críticas que as agências estavam sofrendo de não contemplar a dimensão humana e a participação da população. Essa inclusão, ainda que demandada pela parcela mais à esquerda, permitiu um ganho estrutural de capilaridade e discurso que foi capaz de aprofundar as reformas neoliberais, levando em consideração o contexto e a dinâmica de cada localidade, sem que isso significasse questionar as causas dos problemas encontrados.

Dessa forma, as medidas estritamente econômicas e financeiras para conter a crise se deslocam para um tripé que garantiria a continuidade do desenvolvimento: Oportunidade, Empoderamento e Segurança (MARANHÃO, 2009). Essa nova configuração só foi possível por conta da convergência política que foi desenhada, vinculando a redução da pobreza como forma de permitir a ampliação das reformas neoliberais. A concessão de crédito, nesse novo cenário e que perdura até os dias atuais, fica vinculado aos relatórios que cada país deveria elaborar sobre as medidas adotadas e resultados atingidos por meio da redução da pobreza. Com isso, a abertura

econômica não só segue como elemento central na continuidade dos acordos, mas também como uma forma de importar a tecnologia necessária para as adaptações no processo produtivo, assim como na modernização estatal e na organização social.

Essa convergência política que viabilizou a continuidade do sistema se utilizava do potencial de valorização do preço do solo como forma de intensificar a concentração de capital, reproduzindo, conseqüentemente, um ajuste urbano pautado por um modelo de cidade que atendesse aos interesses dos investidores. É importante lembrar que, nesse período, os países subdesenvolvidos ainda possuíam uma grande dívida externa, reforçando o poder de barganha dos países desenvolvidos. Segundo Arantes, esse ajuste urbano se define como uma “hegemonia na qual a coerção se constrói pela dependência financeira e o consentimento, pela “racionalidade” de um discurso que se pretende técnico-científico” (2006, p.63), produzindo cidades feitas para o negócio, ou seja, garantindo o equilíbrio fiscal e econômico e sendo elas próprias “máquinas de produzir riqueza” (MARANHÃO, 2009). Esse pacote de condicionalidades consentido pelos países devedores a partir da concessão de crédito apresenta algumas orientações, como a criação de agências privadas para intermediar as transações, realização de parcerias público-privadas (PPPs) ou outros tipos de concessão de serviços públicos, captação de recurso no mercado de crédito e pactuação de taxas especiais em determinados perímetros urbanos, fazendo com que as cidades e todas suas dinâmicas se tornem reflexos do setor privado e seu principal interesse, o de obtenção de lucro.

Como as transações eram pautadas por potenciais resultados, a definição de índices era importante, representando uma suposta neutralidade ideológica. O desenvolvimento, antes medido pelo PIB (Produto Interno Bruto), demonstrava o predomínio da dimensão econômica por meio dos padrões de consumo. Com a inclusão da face humana nos rumos da atuação das agências, a necessidade de incluir a dimensão social tornou-se urgente. Cria-se, então, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), trazendo a promoção das capacidades para a definição dos novos acordos e construção de políticas. É inegável o avanço em se incluir a dimensão social nos processos decisórios, como forma de reduzir o impacto negativo na vida da população mais pobre, mas é importante ressaltar que as causas dos problemas seguem não sendo consideradas nessa dinâmica, nem quantitativamente nem qualitativamente.

Além da produção de novos índices, o próprio modo de construção das políticas passa por alterações, incluindo a dimensão da participação nos processos decisórios. Os acordos, antes pautados por Planos, geralmente elaborados de maneira vertical e unidirecional, passam a serem definidos por Planejamento Estratégico, que envolve outros agentes na construção de uma ideia de futuro que se pretende alcançar, unindo a quantificação de objetivos com a formação de consensos. Stiglitz (2001), que foi economista-chefe do Banco Mundial e saiu de forma polêmica por denunciar os malefícios que essa dinâmica causava nos países subdesenvolvidos, mostra que a ousadia dessa estratégia é justamente por desfocarem a dimensão econômica com a inclusão da dimensão social, incluindo a participação da população assim como também os responsabiliza depois pelo seu não cumprimento, mantendo a relação de dependência e exploração por meio da garantia da estabilidade política e social.

Sendo assim, é possível perceber como a atuação das Agências Multilaterais vêm se desenhado ao longo do tempo, sempre buscando maneiras de se reinventar para que o poder hegemônico não seja abalado, sem nunca questionar as causas dos problemas que geram. A dimensão social é incluída, então, mas desde que não interfira no processo de acumulação de capital, através de uma convergência política e econômica que influencia ideologicamente e impacta nas mais diversas dinâmicas da cidade, tanto no seu aspecto físico e morfológico quanto nos aspectos sociais e culturais, criando novas práticas consensuais embasada por índices técnico-científicos supostamente imparciais.

2.2 Desenvolvimento hegemônico

A atuação das Agências Multilaterais não pode ser analisada desconectada do seu respectivo contexto histórico, assim como do resultado do acordo de interesses que seus países-membros apresentam - de acordo com o seu papel e a sua importância - para garantir a estabilidade e continuidade do sistema, não só como forma de respaldar a credibilidade dos investimentos, mas também como uma forma de manutenção do poder hegemônico. Conforme já foi apresentado ao longo da retomada histórica, o contexto pós 2ª Guerra Mundial foi marcado por grande instabilidade política e econômica, necessitando de constantes reconfigurações para que a supremacia norte-americana fosse garantida na disputa com a rival comunista.

Nesse processo, a dinâmica de desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo ameaçava a potência global e precisava, então, ser direcionada a um rumo específico sem que essa orientação fosse entendida como sendo conduzida. Para isso, a compreensão consensual de um desenvolvimento hegemônico era fundamental para o sucesso da atuação dessas agências.

Os países subdesenvolvidos, especificamente os pertencentes à América Latina, têm a sua história marcada pelo seu processo de colonização pelos países europeus, que se utilizavam do seu território para explorar e, conseqüentemente, enriquecer. Esse enriquecimento, no entanto, era destinado quase exclusivamente às metrópoles, apenas uma parte permanecia em solo latino, mas, ainda assim, pertencia a uma pequena elite latifundiária, que mantinha relação com a Corte. Com o fim da colonização, a independência dos países latino-americanos se deu de maneira político-administrativa, mas não socioeconômica. Mesmo teoricamente independentes, a dívida externa continuava alta e a relação com os países dominantes – antes, europeus e, posteriormente, os EUA – se mantinha de maneira submissa e dependente. Essa relação, que se pretende natural, se mostra, na verdade, com um objetivo maior de um domínio de “uma hegemonia na qual a coerção se constrói pela dependência financeira e o consentimento, pela “racionalidade” de um discurso que se pretende técnico-científico” (ARANTES, 2006, p.63).

A defesa do desenvolvimento hegemônico, como mostra Quijano (2009), tem como objetivo a manutenção da ordem, sendo necessário, para isso, a persuasão dos indivíduos por meio do consenso, que oculta a força e a coerção liberal. Dessa maneira, diferentes localidades, com história e cultura variadas, passam a fazer parte de um movimento conjunto pertencente a uma totalidade, que caminharia de maneira linear e unidirecional. Essa nova estrutura social passa a se unificar em seus sucessos e seus fracassos, a partir de uma massa histórico-social homogênea, contada através de um ponto de vista específico, a do poder dominante. Segundo o mesmo autor, existe uma completa cegueira que é propositalmente construída para que pareça um processo natural, reduzindo as diversas formas de exploração e dominação a uma dinâmica que se passa por meritocrática e restrita à dimensão do trabalho (QUIJANO, 2009).

Esse modelo de desenvolvimento se reflete nas mais diversas dinâmicas da sociedade, interferindo até mesmo na própria concepção do indivíduo. Mesmo quando

as agências multilaterais reconhecem a dimensão social e incluem a face humana na construção do desenvolvimento, é a busca de um homem também hegemônico a quem se direciona. Um homem que tem cor, classe social, hábitos, valores, pensamentos e desejos específicos, e, como o próprio nome se refere, também tem gênero. A imagem desse homem, então, é construída a partir do ideário do *homus liberal*, trazendo para a dimensão do indivíduo o autocontrole necessário para a busca da sua liberdade individual.

Essa busca, ainda que difundida de forma individual, proporcionaria um cenário coletivo não-coercitivo, fazendo com que se configure uma estratégia que seja capaz de “adaptar a liberalização dos mercados e dos fluxos de capital à dimensão humana e participativa reivindicada pelas forças políticas mais à esquerda” (MARANHÃO, 2009, p.79). Esse *homus liberal* que se tem como referência demonstra um processo de hierarquização social não só característico do desenvolvimento hegemônico, mas como parte fundamental do seu funcionamento.

Primeiramente, é importante entender o processo de classificação e hierarquização social. Conforme apresentado por Quijano (2009), a ideia de “classe” surgiu com a classificação botânica, no século XVIII. Posteriormente, essa classificação passou a também existir no campo da sociedade. A partir de características fenotípicas, as pessoas passaram a ser classificadas e hierarquizadas socialmente, com um respaldo técnico-científico que justificasse a submissão de parte da população em detrimento do domínio de outra parcela. Essa classificação, por sua vez, representa o processo de disputa dos meios básicos de existência social, fazendo com que esses conflitos resultem na dualidade entre dominação e subordinação que conformam uma sociedade. Segundo Quijano, “o poder não se reduz a um só tipo de controle. E a classificação social refere-se aos lugares e aos papéis das gentes no controle de cada um” (2009, p. 100).

Essa estruturação social conformada pela dinâmica conflitual apresenta características que corroboram para o avanço do capitalismo, assim como a criação de mecanismos de controle social para absorver essas demandas. Existem diferentes pontos de vista a respeito da relação da existência do preconceito racial como parte fundamental para o sistema capitalista. De qualquer forma, ainda que não seja exclusivo a esse contexto, as relações sociais propiciadas por uma estrutura em que a maior parte da população não tem acesso aos mesmos tipos de serviços e

oportunidades de uma pequena parcela privilegiada, colaboram de maneira significativa para o aumento da exploração das pessoas que ocupam os lugares inferiores nesse sistema. Essa estratificação permite que uma determinada parcela da população seja vista como indesejável, como um lugar que não deve ser frequentado, como um ponto que indica o caminho contrário, que causa repulsa, como o estado mais precário da evolução humana, como alvo passível de objetificação e de morte.

Além da hierarquização social do indivíduo, o território também é hierarquizado, parcelado, estigmatizado de acordo com sua posição dentro do desenvolvimento hegemônico das cidades, tal como os indivíduos que o frequentam e o habitam. Os reflexos territoriais dessa estrutura em solo brasileiro são percebidos a partir do processo de colonização, conjuntamente com a prática da escravização. Segundo Hasenbalg, “o racismo, cuja essência reside na negação total ou parcial da humanidade do negro e outros não-brancos, constituiu a justificativa para exercitar o domínio sobre os povos de cor” (1982, p.69). Dessa maneira, ao desconsiderar a humanidade da pessoa negra e encará-la como um objeto, os espaços reservados para elas, quando traficadas dos países africanos para serem escravizadas no Brasil, desconsideraram – e seguem desconsiderando - aspectos básicos de saúde e estrutura física. As senzalas representam, então, uma das primeiras concretizações espaciais da hierarquização, racismo e desigualdade social.

Esse cenário de desigualdade se reflete em diversos aspectos. Além do desequilíbrio territorial, que desconsidera a população negra e parda e, conseqüentemente, mais pobre, do seu mercado imobiliário formal, relegando a elas as áreas mais afastadas e/ou menos valorizadas, essa população também tem menos acesso aos serviços e oportunidades. Dependentes dos serviços públicos, que são oferecidos em baixa qualidade, essas pessoas recebem formação educacional precária, suas habitações são mal atendidas pelos serviços de saneamento, água encanada e coleta de lixo, interferindo na sua saúde, a qual, por sua vez, também não é bem oferecida em qualidade nem em estrutura física.

Quijano (2009) mostra que essa colonialidade também é percebida em termos geopolíticos, na divisão internacional do trabalho, nas relações de gênero, nas relações culturais, intersubjetivas e também na própria relação de corporeidade do indivíduo. Por mais que não seja o objetivo do presente trabalho aprofundar o debate

de todas essas dimensões, é importante destacar como isso interfere em uma construção de sociedade, impactando diretamente no bem-estar urbano desses indivíduos. A hierarquização é percebida nos mais diversos campos e nas diferentes escalas, tendo como símbolo do topo o homem branco de Wall Street e descendo de nível o quanto mais se afastar desse objetivo, seja em termos sociais, econômicos, políticos, territoriais, simbólicos, comportamentais, ou qualquer outra camada que se pretenda analisar.

Para o presente trabalho, por sua vez, pretende-se analisar como o desenvolvimento hegemônico, que corresponde ao direcionamento ideológico que orientam as agências multilaterais, impacta no processo de reprodução das cidades e, conseqüentemente, na qualidade de vida da população. É importante também pontuar que não se pretende reduzir o conceito de desenvolvimento hegemônico à atuação das Agências, uma vez que sua concepção sequer corresponde ao surgimento das mesmas, mas sim como forma de entender como esse ideário favorece a exploração de terras e pessoas para a manutenção do poder dominante, que encontram nas agências os mecanismos necessários para sua perpetuação.

Desde o início do século XX, a urbanização das cidades e seus respectivos desafios propiciaram um terreno fértil para a criação de modelos a serem replicados. No caso brasileiro, a herança colonial escravista precisava encontrar novas alternativas para a manutenção do poder oligárquico, agora numa roupagem moderna. A partir da defesa de uma nova concepção de nação, dotada de um forte valor simbólico, uma nova configuração de cidade ia sendo construída em sua correspondência. A inspiração, por sua vez, era importada, e elementos como o embelezamento da cidade, a higienização das ruas e cortiços, a construção de obras monumentais, a ordenação social, o zoneamento funcional, a valorização do conhecimento científico e a tipificação do homem foram arcabouços fundamentais para a propagação desse modelo. As conseqüências dessas reformas, como as remoções que precisavam ser realizadas justamente em locais de moradia da população mais pobre para o investimento em infraestrutura urbana, se justificavam pelo progresso que seria alcançado.

Essas transformações puderam ser percebidas desde o começo do século XX no Brasil e, mais especificamente no Rio de Janeiro, entre 1903 e 1906, no governo do Rodrigues Alves. Como mostra Benchimol (1985), as transformações ocorridas se

inspiravam nas metrópoles do Velho Mundo, e buscavam, a partir do ordenamento e embelezamento, criar uma “estrutura mais compatível com as atividades econômicas e as relações sociais radicadas no espaço urbano”. Dessa forma, não só as atividades do mercado estariam garantidas, por meio da reestruturação urbana justificada pelo progresso e desenvolvimento, mas o próprio meio urbano, através do seu mercado de terras, seria o meio pelo qual esse fluxo se viabilizaria.

Mais para a metade do século XX, com o fim da 2ª Guerra Mundial com a supremacia norte-americana, as Agências Multilaterais passaram a interferir diretamente no desenvolvimento das cidades, conforme apresentado no capítulo anterior, seja através das medidas de abertura econômica e redução ou modernização da Administração Pública ou na elaboração e financiamentos de projetos específicos. Essas reformas, no entanto, também são anunciadas pelo viés do progresso, como um passo dado rumo ao desenvolvimento hegemônico, ocultando as relações de dependência que se reinventam ciclicamente.

Da mesma forma que o século XX apresentou diversas transformações urbanas, de maneira a possibilitar o desenvolvimento capitalista, com o passar do tempo, as cidades seguiram realizando diferentes reformas de acordo os interesses hegemônicos. Com o neoliberalismo (DARDOT e LAVAL, 2014) e a financeirização da economia (KRIPPNER, 2012), as cidades precisavam de novas características que atendessem às condições necessárias para o crescimento e desenvolvimento desse sistema, de forma que permitisse, cada vez mais, a concentração de capital.

A “cidade ocidental”, europeia e norte-americana, teria então se tornado, progressivamente, um “modelo universal”, com o Ocidente (Norte) exportando continuamente modos de urbanização e planejamento do território. Tal movimento se intensificou a partir do pós-guerra, observando-se, entre 1950 e 1970, uma sucessão de “modelos” e “modas”. As décadas que se seguiram à guerra, nesse sentido, foram marcadas pelo domínio do keynesianismo e do “Estado planejador”, que se refletiram, no âmbito do planejamento, na difusão dos chamados “planos diretores” (master plans). A partir dos anos 1980 e 1990, entretanto, e diante da ascensão do “consenso neoliberal”, as abordagens de âmbito global presentes nos planos diretores foram abandonadas em detrimento dos “planos estratégicos”, market-friendly e market-oriented, na qual a difusão e circulação de “boas práticas” tem lugar de destaque (COLI, 2014, p.37).

Ao analisar por essa perspectiva, é válido destacar como o planejamento urbano tem sido utilizado como instrumento do desenvolvimento hegemônico. Ainda que não seja uma relação exclusiva e universal, o desenvolvimento hegemônico traz um pacote de concepções absorvidas pelo senso comum, influenciando na reprodução das cidades e dificultando uma expressão contra hegemônica. Além disso, o processo que define o desenvolvimento das cidades é complexo, envolvendo múltiplos agentes e resultando em uma sobreposição de interesses e acordos, por mais que, por muitas vezes, seja entendido como um campo de neutralidade ideológica.

Com um modelo de desenvolvimento que atenda aos interesses hegemônicos, se cria um cenário no qual a globalização da economia favorece a competitividade entre as cidades, sendo essa característica o ponto central da nova questão urbana. As cidades vão se assemelhando com empresas não somente por essa lógica de competição, mas também pelo próprio caráter da sua gestão, pautado também pela produtividade e com uma crescente subordinação às demandas mercadológicas.

“O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico”. E, mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados” (VAINER, 2000, p.89).

Nesse sentido, o planejamento estratégico também se define como uma prática herdada do meio privado para o poder público, assim como é o caso do estudo de caso a ser analisado no presente trabalho. Da mesma forma, o marketing urbano se torna cada vez mais presente e necessário no planejamento e gestão de cidades, que precisam dessa estratégia para se destacar num cenário de competitividade global. Os seus compradores, por sua vez, são os mesmos, apresentam as mesmas necessidades, os mesmos interesses, e, com isso, acabam por serem produzidas cidades com as mesmas características. As Agências Multilaterais representam, então, o fio condutor do projeto global de expansão e acumulação do capital.

A competição entre as cidades também pode ser percebida em outra escala, na competição entre países, sendo elencado de acordo com o seu patamar de

desenvolvimento. Como mostra Maranhão (2009), a criação de conceitos e métodos para afastar os países subdesenvolvidos da influência comunista também serviu para a intensificação desse processo, permitindo a entrada do programa de condicionalidades, que garantiria as condições necessárias para superar o subdesenvolvimento: o crescimento da riqueza e a sua divisão entre os diferentes setores e ramos da atividade econômica.

A incorporação dos preceitos do desenvolvimento hegemônico também foram fundamentais para a criação de mecanismos de participação que permitissem a construção coletiva do futuro. Dessa forma, além desses espaços serem pensados como uma forma de apaziguar possíveis conflitos e terem viabilizado a terceirização da responsabilidade do ônus do desenvolvimento, a própria participação já seria pautada por uma visão de mundo que corroboraria com a visão hegemônica, uma vez já tendo sido absorvidas pela população.

A esfera das finanças, por sua vez, não entra nesse rol de planejamentos participativos, “ela é, ao contrário, blindada ao passo que instrumentos de gestão da pobreza são construídos para a estabilização de eventuais conflitos sociais potencializados pelas políticas de liberalização econômica” (MARANHÃO, 2009, p.134). Para essas políticas, logo, não só não foram criados mecanismos de participação como também apresentam uma sequência ideal a ser adotada pelos países subdesenvolvidos, como forma de seguir os passos dos países desenvolvidos e alcançar patamares elevados no processo de desenvolvimento hegemônico. A inclusão da face humana, da mesma forma, além de se direcionar à liberdade do *homo* liberal, não é dotada de compreensão histórica nem causal, ignorando a particularidade de cada contexto por meio da homogeneização das sociedades.

2.3 As Agências Multilaterais e a Agenda 2030

No decorrer dessa primeira parte do trabalho, viemos percebendo que a atuação das Agências Multilaterais dentro do contexto do desenvolvimento urbano é marcada por uma dimensão político-econômica e ideológica, na defesa de um receituário que seja absorvido como senso comum pela população. Neste subcapítulo, então, pretende-se demonstrar como a Agenda 2030, que consolida as diretrizes desse processo de desenvolvimento global, expressa a influência ideológica e,

consequentemente, também a político-econômica, das Agências Multilaterais na dimensão do desenvolvimento urbano. O processo de construção da Agenda e de sua entrada nos países é norteado pelo discurso do desenvolvimento sustentável e da cooperação vantajosa, “dedicando coletivamente à busca do desenvolvimento global e da cooperação vantajosa para todos”, conforme publicado no site das Nações Unidas em 2015, em “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”.

Ao nos debruçarmos nessa análise, será possível identificar como os financiamentos são direcionados, conectando o perfil do comportamento das Agências Multilaterais desde a sua criação com o próprio desenho desse pacto global. Nesse contexto, é válido resgatar alguns aspectos apresentados no capítulo anterior, onde foi possível identificar algumas manobras que, ainda que apresentem diversos ganhos em determinadas políticas, demonstram não se direcionar para a resolução dos problemas que motivam essa ação. A inclusão da face humana e a participação popular permitiu um grande avanço na garantia dos direitos humanos, mas muitas dessas conquistas são constantemente contornadas pelos interesses que motivam a lógica do desenvolvimento hegemônico.

Para isso, será realizada uma análise documental histórico que demonstre como o Banco Mundial apresenta uma atuação como ator político, intelectual e financeiro, além do levantamento bibliográfico das narrativas dos seus documentos publicados sobre a Agenda 2030. Esse conjunto de diretrizes, que se justificam pela necessidade cada vez mais urgente de um processo de desenvolvimento que se apresente de maneira sustentável, também desenharam configurações territoriais de cidade que, ainda que se pareçam inevitáveis, são intencionalmente direcionadas.

Dessa forma, como o objetivo principal deste trabalho é entender se o financiamento de reformas urbanas locais e seu respectivo pacote de condicionalidades proposto pelas Agências Multilaterais colabora ou prejudica a qualidade de vida da população, esse capítulo se dedica justamente a compreender como a configuração desse pacote de influência neoliberal garante a manutenção desse ciclo de dependência hegemônico. No caso da política urbana, a Agenda 2030 é grande norteadora, por isso torna-se importante a compreensão da relação desse pacto global com o perfil de atuação dos agentes que a constroem, as Agências Multilaterais. Para a costura dessas informações, esse é o foco deste subcapítulo.

O surgimento da Agenda 2030 deve ser compreendido dentro de um contexto histórico marcado por significativos desafios globais e a crescente interdependência entre as nações. Conforme já apresentado, no período pós-Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional testemunhou a formação de novas formas de aliança e cooperação, exemplificadas pela criação das Nações Unidas e do Plano Marshall. Esses esforços foram defendidos pela necessidade de reconstrução de um mundo devastado pelo conflito e para o estabelecimento de um sistema internacional estável e que permitisse uma previsibilidade para governar e implementar reformas econômicas. No entanto, a persistência de desigualdades econômicas e geopolíticas, aliada a crises ambientais e sociais, ressaltou a necessidade de uma resposta global coordenada. A Agenda 2030 surgiu como uma resposta a essas demandas, propondo um plano abrangente e integrado para o desenvolvimento sustentável. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que constituem o núcleo da Agenda 2030, foram concebidos como uma "hoja de ruta universalmente acordada para superar las divisiones económicas y geopolíticas, restablecer la confianza y reconstruir la solidaridad" (DAES, 2023, pág.04).

Dessa forma, a criação e construção da Agenda 2030 foram motivadas pela urgência de responder aos desafios globais de forma coordenada e inclusiva. Através dos ODS, a Agenda 2030 estabelece um plano de ação claro e ambicioso para alcançar um desenvolvimento sustentável, necessitando de um esforço contínuo e colaborativo por parte de todas as nações para alcançar essas metas ousadas, garantindo que a solidariedade e a cooperação permaneçam no centro das políticas de desenvolvimento. Embora a Agenda 2030 represente esse modelo de aspirações mais elevadas, sua implementação enfrenta inúmeros desafios. O princípio fundamental de "não deixar ninguém para trás" reflete o compromisso dos países signatários em garantir o bem-estar de todas as pessoas, mas se apresenta de maneira contraditória pela maneira com que essas políticas são construídas.

A implementação deste princípio enfrenta sérios desafios devido à lógica do desenvolvimento hegemônico que perpetua desigualdades e injustiças estruturais. Este capítulo aborda criticamente as contradições inerentes a essa lógica, analisando como as políticas de desenvolvimento global frequentemente marginalizam os países em desenvolvimento. Muitos deles enfrentam um enorme déficit de financiamento e

estão sobrecarregados por uma dívida externa massiva, conforme viemos debatendo. Dados indicam que um em cada três países em desenvolvimento corre alto risco de não conseguir honrar o serviço de sua dívida (DAES, 2023, pág 04). A necessidade compulsória de acelerar o processo de desenvolvimento e, para isso, recorrer às alternativas de empréstimos, combinados com a falta de acesso a financiamento em condições favoráveis e a ausência de alívio da dívida, especialmente para os países de renda média vulneráveis, intensificaram essas desigualdades.

Antes mesmo de entrar nos objetivos e ações pautados por essa Agenda, a própria justificativa já levanta um ponto de alerta. Os documentos elaborados por essas Agências alegam a ocorrência de conflitos, guerras e da pandemia de Covid-19 para justificar o retrocesso percebido na garantia de direitos humanos, ignorando a ocorrência desses episódios ao longo da história, e recorrendo às mesmas alternativas para solucionar os mesmos problemas há tempo existentes. Esses desafios globais têm mobilizado reformas nas instituições financeiras internacionais e nos mecanismos de governança global. Para a garantia do princípio de "não deixar ninguém para trás", por exemplo, que é uma promessa ambiciosa, requer um compromisso genuíno com a equidade e a justiça. No entanto, a lógica do desenvolvimento hegemônico perpetua desigualdades estruturais que minam esse princípio. Uma abordagem crítica é essencial para entender e desafiar essas dinâmicas, promovendo reformas que deem voz e poder aos países que "ficaram para trás", vulgo "em desenvolvimento", começando pelo próprio questionamento da ideia de subdesenvolvimento. Nessa lógica de repetição de ciclos, que se reconfigura estrategicamente de acordo com o contexto político e econômico do momento, as reformas propostas alinham essas instituições com os princípios da Agenda 2030.

As políticas de financiamento para o desenvolvimento urbano propostas pelas Agências Multilaterais têm desempenhado um papel crucial na promoção da Agenda 2030. Nesse sentido, é necessário examinar as iniciativas e os mecanismos de financiamento oferecidos por essas agências, com foco em três áreas principais, identificadas a partir das diretrizes apresentadas nos documentos elaborados por essas instituições: o aumento do financiamento para o desenvolvimento, a reestruturação da dívida e a expansão do financiamento de contingência (DAES, 2023, pág. 04).

O primeiro ponto defendido é o aumento significativo do financiamento, sendo necessária uma transformação no modelo de negócios dos bancos multilaterais de desenvolvimento. Esta transformação visa permitir investimentos imediatos em serviços básicos, energia limpa e transição digital. Para isso, é alegada a necessidade de realizar também uma reforma profunda da arquitetura financeira internacional, uma vez que a atual estrutura está considerada “antiquada, disfuncional e injusta”, necessitando de instituições financeiras que garantam que os benefícios da globalização sejam distribuídos equitativamente e que ofereçam uma rede de segurança eficaz. A construção do raciocínio é promissora, mas é na sua conclusão que se demonstra o real interesse que motiva todas essas transformações, quando alegam que precisam de um novo “momento Bretton Woods” (DAES, 2023, pag. 04). Ainda que distintos significados e interpretações possam ser dadas para essa alusão, fazer referência a um momento histórico-político que inaugura todo esse arranjo que estamos analisando, somada à percepção cada vez mais consolidada de um ciclo de atuação para a manutenção da dependência econômica, demandar um novo “momento Bretton Woods” retifica essa repetição cíclica.

O segundo ponto constantemente abordado nos documentos é a respeito da reestruturação da dívida, sendo considerada essencial para aliviar a pressão financeira sobre os países em desenvolvimento. A proposta de uma nova abordagem envolve a conversão de dívidas de curto prazo em instrumentos de longo prazo com taxas de juros mais baixas. No entanto, muitos países de renda média vulneráveis ainda enfrentam desafios significativos, pois são frequentemente excluídos dos mecanismos de alívio da dívida e do financiamento em condições favoráveis (DAES, 2023, pág. 49), gerando um ciclo de dependência de transferências externas para alcançar metas globais definidas sem a participação equânime dos países devedores.

O terceiro aspecto é sobre a expansão do financiamento de contingência, sendo entendido de maneira crucial para apoiar os países que enfrentam crises inesperadas. Esse financiamento permite que os países realizem investimentos imediatos em infraestrutura crítica e serviços básicos. Em alguns casos, a assistência técnica é oferecida de maneira vinculada aos empréstimos, incentivando reformas políticas necessárias para uma gestão financeira mais eficaz, construindo as condições necessárias para um quadro jurídico e institucional robusto e uma

capacidade significativa de gestão financeira que permitam atrair capital privado e estrangeiro para investimentos em infraestrutura pública. (UN-HABITAT, 2021, pág. 08). Isso acontece porque eles defendem que, para melhorar o planejamento de investimentos, é fundamental preparar as expansões ordenadas das cidades, orientando o investimento e instalando infraestruturas necessárias, de maneira conectada com o planejamento orçamentário governamental.

Além disso, também são oferecidos outros tipos de empréstimos, que não se relacionam diretamente com o financiamento de reformas urbanas, mas que compõem a política de financiamento e desenvolvimento econômico promovidos pelas Agências Multilaterais. Os empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI) desempenham um papel importante na estabilização econômica dos países membros, fornecendo assistência financeira para reconstituir reservas internacionais e estabilizar moedas, restaurando as condições para um crescimento econômico desejado pelos seus financiadores (FMI, 2011). Percebe, então, como as políticas de financiamento propostas pelas Agências Multilaterais são essenciais para alcançar as metas propostas pela Agenda 2030, da mesma maneira que a própria mobilização para esses resultados é a peça-chave para a manutenção da constante dependência dos governos pelos financiamentos externos.

O compromisso com a Agenda 2030 revela uma profunda contradição inerente ao atual sistema econômico global, uma vez que é justificado pelo bem-estar social e ambiental, mas é moldado por uma visão neoliberal que prioriza o mercado e a eficiência financeira. Embora as políticas e medidas propostas por Agências Multilaterais prometam avanços significativos, a recepção e implementação dessas iniciativas pelos governos dos países em desenvolvimento, ou seja, a aplicação prática do que é proposto, muitas vezes perpetuam a dependência e as desigualdades estruturais.

Sendo assim, percebe-se que o relatório dos ODS de 2023 destaca a necessidade urgente de um aumento massivo de financiamento para o desenvolvimento, reestruturação da dívida e expansão do financiamento de contingência. No entanto, essas medidas são fundamentalmente insuficientes e carecem de uma abordagem verdadeiramente transformadora. A insistência em soluções paliativas, conforme já demonstrado como padrão de atuação, não aborda

as causas subjacentes da desigualdade global: um sistema financeiro internacional obsoleto, disfuncional e injusto que perpetua a dominação dos países desenvolvidos sobre os subdesenvolvidos.

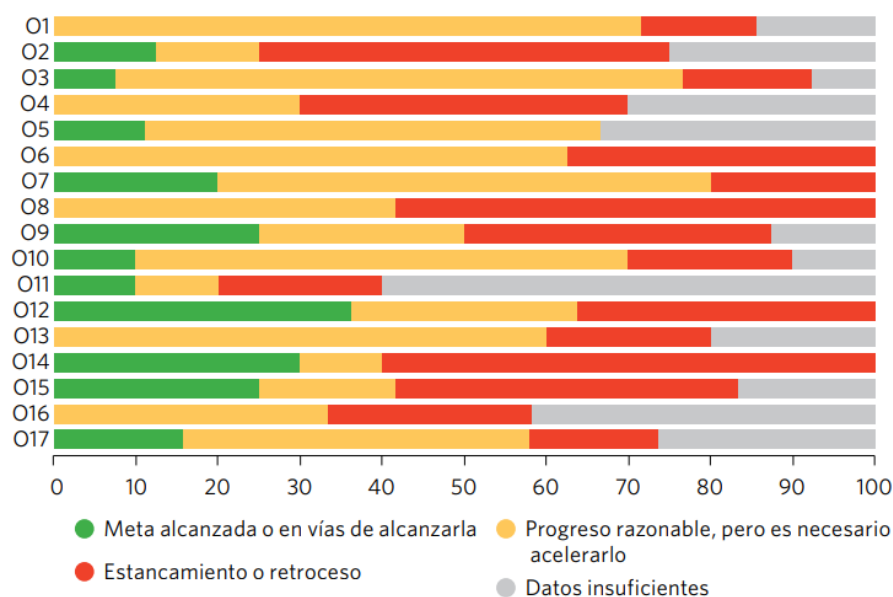
A guerra contra a natureza é um exemplo claro da miopia dos sistemas econômicos e políticos vigentes. Em 2030, se mantivermos o ritmo atual, as fontes de energia renováveis continuarão gerando apenas uma pequena parte da nossa energia, milhões de pessoas permanecerão sem acesso à eletricidade e bilhões seguirão dependentes de combustíveis poluentes (DAES, 2023, pag. 06). Esses números evidenciam não só a falha em promover uma transição energética justa, mas também a perpetuação de um modelo de desenvolvimento insustentável que prioriza o lucro sobre a preservação ambiental e a justiça social.

Os governos dos países em desenvolvimento são frequentemente pressionados a adotar políticas que favorecem o livre mercado e a austeridade, com a promessa de que essas medidas promoverão o crescimento econômico e a estabilidade (PEREIRA, 2009, pág. 300). No entanto, essa abordagem neoliberal falha em reconhecer e enfrentar as realidades complexas e multifacetadas desses países, onde as necessidades básicas muitas vezes não são atendidas e a infraestrutura é insuficiente. A imposição de políticas de austeridade, cortes nos gastos públicos e privatizações não só agrava a pobreza e a desigualdade, mas também compromete a capacidade dos governos de investir em serviços essenciais e infraestrutura sustentável.

A dependência de financiamento externo é uma das armadilhas mais perniciosas para os países em desenvolvimento. Embora as Agências Multilaterais de desenvolvimento prometam apoio financeiro, esse suporte frequentemente vem acompanhado de condições que perpetuam a dependência e a subordinação econômica. Além disso, a mobilização de recursos e investimentos necessários para alcançar os ODS depende da capacidade dos governos em absorver e utilizar eficientemente esses recursos, limitado por estruturas institucionais frágeis permeadas por uma cultura comportamental que apresenta raízes comuns à problemática abordada, conforme será analisado no próximo capítulo.

A insistência em soluções neoliberais, que priorizam o mercado e o crescimento econômico acima de tudo, não só falha em abordar as raízes da pobreza e da desigualdade, mas também compromete os esforços para construir um futuro sustentável e equitativo, como é possível perceber o progresso de cada ODS na Imagem 01, a qual apresenta o nível de avanço de cada um dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável a partir do alcance das metas que foram traçadas. A verdadeira transformação exigirá não apenas reformas financeiras e políticas significativas, mas também uma mudança fundamental na forma como entendemos e abordamos o desenvolvimento. Isso inclui reconhecer o papel histórico das potências coloniais e suas responsabilidades em criar as desigualdades globais atuais, e adotar uma abordagem decolonial que priorize a justiça social, a sustentabilidade ambiental e a equidade econômica.

Imagem 01 – Evolução do progresso dos 17 ODSs em relação às metas definidas



Fonte: DAES, 2023

Ao analisar esse gráfico, percebe-se que os ODS que ainda não apresentam nenhuma meta alcançada ou em vias de alcançá-la são os ODS 01 (Erradicação da pobreza), 04 (Educação de qualidade), 06 (Água potável e saneamento), 08 (Trabalho crescente e crescimento econômico), 13 (Ação contra a mudança global do clima), 16 (Paz, justiça e instituições eficazes). Esse cenário demonstra a inviabilidade do cumprimento das metas que se relacionam mais diretamente com os aspectos

necessários para uma transformação dos indicadores sociais, sejam eles voltados para uma melhor qualidade de vida urbana a nível individual ou coletivo. O ODS que mais apresentou avanço, por sua vez, se refere ao ODS 12 (Consumo e produção responsáveis), reforçando o comprometimento no que tange a matéria de consumo e produção econômica. Todo esse cenário se materializa na gestão pública e no território, por meio da implementação de infraestrutura urbana marcadas por profundas desigualdades, uma vez que derivam de um modelo neoliberal que molda as estratégias de financiamento e implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

No setor de transporte urbano, essencial para conectar as pessoas aos serviços fundamentais como educação, saúde e empregos, os países em desenvolvimento enfrentam desafios significativos na construção e gestão de sistemas de transporte sustentáveis. A intervenção do Banco Mundial, com investimentos em projetos de trânsito rápido e outras melhorias no transporte público, tem alcançado milhões de pessoas (WBG, 2024), mas seu efetivo impacto apresenta ressalvas. A dependência de financiamento externo e a mobilização de capital privado para essas operações muitas vezes resultam em projetos que, embora eficientes do ponto de vista técnico, podem não atender plenamente às necessidades locais ou perpetuar formas de desigualdade. Além disso, a mobilização de capital privado, embora promova a sustentabilidade financeira dos projetos, pode aumentar a desigualdade ao focar em retornos financeiros que não necessariamente refletem os benefícios sociais esperados.

A implementação dessas políticas no âmbito urbano muitas vezes resulta em adaptações na governança que refletem a hegemonia do modelo neoliberal. A privatização de serviços públicos, a introdução de parcerias público-privadas e a ênfase na eficiência do mercado criam um ambiente onde as decisões de planejamento urbano são fortemente influenciadas por interesses econômicos. Essa abordagem pode levar à marginalização das comunidades mais vulneráveis, que são frequentemente excluídas dos benefícios dos investimentos em infraestrutura devido à falta de acesso ou à incapacidade de arcar com os custos associados.

Além disso, a insistência em soluções padronizadas, como os sistemas de BRT (Bus Rapid Transit) e metrô, ignora frequentemente as especificidades contextuais

de cada cidade ou país. O apoio técnico e financeiro do Banco Mundial, embora essencial para a viabilização da sua implementação, muitas vezes impõe uma visão única de desenvolvimento que não considera plenamente as necessidades locais ou as capacidades institucionais dos governos locais. A adaptação dessas soluções aos contextos locais exige uma governança mais inclusiva e participativa, que envolva diretamente as comunidades afetadas nos processos de decisão e implementação, e que seja capaz de construir outras alternativas possíveis, para possibilitar a ruptura com esse ciclo de dependência.

A mobilização promovida pela Agenda 2030, embora apresente um caráter de urgência, acaba por perpetuar um ciclo de dependência que serve aos interesses neoliberais das Agências Multilaterais, disfarçado por uma nova roupagem fornecida pelas diretrizes dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Essa análise crítica revela que, apesar das intenções progressistas e inclusivas da Agenda 2030, a sua implementação frequentemente reforça estruturas e relações de poder que beneficiam os países desenvolvidos e os interesses corporativos internacionais. A urgência imposta pela Agenda 2030 pode, assim, ser vista como uma estratégia para manter e reforçar ciclos de dependência, agora reinventados sob o discurso do desenvolvimento sustentável. A pressão para cumprir as metas dentro de prazos específicos pode levar a compromissos financeiros e políticos que perpetuam desigualdades globais, ao mesmo tempo em que mascaram essas dinâmicas sob a aparência de progresso e inovação (VALENCIA, 2019).

As parcerias estabelecidas entre atores estatais e não estatais são frequentemente promovidas como mecanismos de cooperação para alcançar os ODS, mas, na prática, essas alianças tendem a consolidar uma governança que favorece soluções tecnocráticas e economicamente viáveis dentro de um quadro neoliberal (WEILAND Et al., 2021). Essa abordagem favorece uma lógica de mercado que frequentemente ignora as necessidades locais e a participação das comunidades afetadas. A mobilização de capital privado, apesar de sua aparente sustentabilidade financeira, muitas vezes resulta em projetos que beneficiam mais os investidores do que as populações locais. Sendo assim, percebe-se que essas parcerias e alianças formadas reforçam um sistema de governança que privilegia interesses econômicos globais sobre a justiça social e ambiental.

A tradução das ambições globais da Agenda 2030 em contextos nacionais depende, portanto, de um compromisso real e profundo com a equidade e a justiça. Isso requer não apenas a adoção de novas estruturas de governança, mas também a capacitação de agentes de mudança que possam desafiar as narrativas dominantes e promover abordagens verdadeiramente inclusivas e sustentáveis. A urgência de ação não deve ser usada como justificativa para perpetuar um sistema de dependência, mas sim como uma oportunidade para reavaliar e transformar as dinâmicas de poder e as práticas de desenvolvimento em direção a um futuro mais justo e verdadeiramente sustentável.

2.4 O financiamento do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)

Para a compreensão do ciclo de atuação das Agências que se dedica o presente capítulo - “As Agências Multilaterais como agentes motores da acumulação do capital na lógica neoliberal” -, é fundamental uma análise em diferentes camadas para que seja possível identificar as principais características que compõem essa trama. Após o apanhado histórico, que trouxe diversas conclusões em relação ao perfil de atuação dessas Agências, de compreender como o ideário neoliberal conduz esse processo e de analisar o papel desses órgãos internacionais na construção de pactos globais que norteiam planos de políticas públicas, que vão conformando os territórios em escala local, é necessário se debruçar sobre uma dimensão mais detalhada de como esse processo se apresenta na prática.

Para isso, foi definido um estudo de caso que expressasse as diversas escalas e aspectos propostos a serem analisados neste trabalho, possibilitando uma abordagem multiescalar, intersetorial e holística. O PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado -, financiado a partir de 2015 pelo Banco Mundial, norteou a construção da política urbana metropolitana e, conseqüentemente, a distribuição territorial de investimentos externos. Ainda que muito do que foi desenhado não tenha se materializado, foi possível criar o cenário necessário para que as reformas desejadas, de fato, se concretizassem.

Assim como cada capítulo corresponde a uma escala de análise, cada subcapítulo se debruça sobre um aspecto dessa camada. Sendo possível entender, em cada nível de escala, uma dimensão mais histórica ou contextual, outra

intermediária que conecte o macro com o micro, e uma terceira que ajude a entender como essa configuração se apresenta na prática. Neste subcapítulo, será analisado o processo de financiamento do PDUI pelo Banco Mundial, conectando o que foi compreendido nos subcapítulos anteriores da compreensão geral da atuação das Agências Multilaterais com a distribuição dos investimentos em reformas urbanas locais.

Conforme apresentado anteriormente, o financiamento de reformas urbanas se configura como uma chave para compreensão do reflexo da atuação dessas agências na qualidade de vida urbana da população, agora entendendo mais profundamente os aspectos econômicos, políticos e ideológicos que norteiam o desenvolvimento urbano. Para isso, no presente subcapítulo, o objetivo principal é analisar como a Agenda 2030 conduz os processos de desenvolvimento e norteia financiamentos, resgatando aspectos da criação e motivação da elaboração do Plano.

Conforme já destacado, é essencial compreender como o PDUI/RMJ, concebido e financiado sob influência de instituições globais, como o Banco Mundial, reflete dinâmicas de poder e colonialidade que permeiam o desenvolvimento urbano. Esse aspecto, por sua vez, é identificado em diversos momentos nos documentos que apresentam as diretrizes, motivações e justificativas das medidas a serem tomadas. A configuração dos atores que compõem o planejamento do Plano, as diretrizes que o norteiam, o formato e a metodologia com que é construído e a constante e proposital busca por soluções sem reflexões sobre a causa são identificados ao longo de todo o documento, e serão os elementos sob os quais nos debruçaremos a seguir.

Inicialmente, vale pontuar os atores envolvidos nesse processo, para que seja possível identificar quais características de atuação já iniciam a elaboração do Plano. Ele foi conduzido pela Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Governo do Estado do Rio de Janeiro, que atuou como um intermediário estratégico entre o Governo Estadual e as Agências Multilaterais, visando a obtenção de financiamento e apoio técnico para projetos e políticas urbanas. O Consórcio Quanta-Lerner, responsável pelo desenvolvimento do Plano, é formado pelas empresas Quanta Consultoria e Jaime Lerner Arquitetos Associados, que conecta o renome no urbanismo brasileiro de Jaime Lerner com o respaldo técnico em gestão de projetos da Quanta Consultoria.

É válido destacar alguns aspectos relacionados ao processo de licitação que envolve a escolha da empresa contratada. O primeiro documento publicado no Diário Oficial que se encontra disponível para análise data de 12 de junho de 2015, no qual é apresentado o resultado da Manifestação de Interesse nº 001/2014, referente ao processo nº E15/001/691/2015. Nele, é indicado que o programa de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMRJ é financiado com os recursos do BIRD, que é a instituição financeira internacional que oferece empréstimos a países em desenvolvimento do Grupo Banco Mundial, e que, de acordo com as diretrizes do Banco, foi enviado o edital para uma lista curta de empresas. No entanto, não é localizado nenhuma outra publicação anterior a esse resultado, que apresente a abertura do processo de Manifestação de Interesse, dificultando a transparência das informações defendida pelas mesmas instituições. Além disso, não é possível acessar o documento do processo nº E15/001/691/2015, uma vez que se encontra em formato físico e não foi digitalizado.

Frequentemente associado a projetos grande escala, a atuação do Consórcio geralmente reflete interesses de desenvolvimento urbano que priorizam grandes empreendimentos e soluções tecnocráticas, possivelmente marginalizando as vozes das comunidades locais (GUALANDE, 2019). Considerando os aspectos abordados anteriormente a respeito do histórico de atuação das Agências, somando ao perfil dos projetos realizados pelo Consórcio e aos elementos destacados que se referem à dificuldade de acesso à informação nas publicações oficiais, percebe-se um risco de que priorizem o crescimento econômico e a infraestrutura em detrimento da equidade social e inclusão, perpetuando desigualdades territoriais e beneficiando mais os setores empresariais e as classes mais altas do que as comunidades marginalizadas.

O documento inicia a apresentação do processo de elaboração do PDUI através da definição do Plano de Trabalho, realizado exclusivamente pelos atores apresentados anteriormente. Nesse momento, foram estabelecidos os norteadores do processo, com a definição dos “elementos fundantes”:

“Foi o momento de alinhamento com o contratante e seus designados, no sentido de estabelecer uma relação de parceria para condução do processo de preparação do Plano. Nessa fase, reafirmou-se o entendimento dos elementos fundantes para a execução do produto contratado e o detalhamento de questões operacionais.” (PDUI, 2018a, pág. 16)

Ainda que não se expresse diretamente quais seriam esses elementos fundantes, é possível identificar suas características quando mencionam quais são as vantagens e justificativas para o desenvolvimento do PDUI. Entendido como um “poderoso instrumento para a recuperação econômica, social e urbana” (PDUI, 2018a, pág. 13), defende-se a criação de cenários de curto, médio e longo prazo, com a finalidade de prevenção de riscos e planejamento estratégico, criando um sentimento de pertencimento metropolitano.

Esses cenários, por sua vez, apresentam um papel fundamental na manutenção das dinâmicas de poder e colonialidade no desenvolvimento urbano, prospectando possibilidades de futuros possíveis. A justificativa apresentada para esse tipo de ferramenta é a de difusão pelo território de novas ideias e visões positivas, evitando que se tenha uma percepção negativa do futuro, podendo ser visto como um “lugar perigoso”. Para isso, é realizado um diagnóstico com a estruturação dessas possibilidades para a formulação de estratégias, com a participação de diversos agentes que garantam a adesão aos acordos estabelecidos para que o Plano apresente uma certa previsibilidade.

É necessário saber que todo desenho de cenário, seja prospectivo ou não, parte do princípio básico de que se está tentando mudar o curso da história. Ou seja, como o futuro não está escrito, adota-se pressuposto de que existem vários futuros. E é necessário definir qual desses futuros é o desejado, o objetivo a ser alcançado, tendo, neste momento, uma forte dose crítica para saber evitar desejos inalcançáveis (principal erro de alguns planejadores) e focar esforços para construir um objetivo alcançável, considerando a realidade do presente de onde partem as ações com destino ao futuro desejado. (PDUI, 2018a, pág. 309)

Entendendo a atuação das Agências Multilaterais ao longo da história, já tendo sido apresentado o seu vínculo com a Agenda 2030 e como essas diretrizes se materializam nessa criação de cenários, é possível deduzir a finalidade dessa previsibilidade do futuro. Com os financiamentos dependendo da aprovação do Conselho de investidores, é necessária uma compreensão de que forma esse recurso será utilizado e, conseqüentemente, como ele se reverterá em lucro e desenvolvimento econômico. Dessa forma, a participação de diversos atores no Plano se torna ainda mais vantajosa, por garantir a movimentação coletiva e compartilhamento de experiências e soluções para que os objetivos sejam

alcançados. A visão sistêmica pautada em dinâmicas reais torna essa metodologia ainda mais valiosa, reduzindo as incertezas e permitindo hipóteses mais estratégicas.

Com isso, não se pretende deslegitimar a metodologia de criação de cenários, mas atentar para uma análise crítica de como esses cenários foram construídos, quais eram seus objetivos e diretrizes, os resultados que pretendiam alcançar e, por fim, de quais tipos de pessoas e suas respectivas visões foram consideradas. Se a criação de cenários parte da consciência de tentativa de mudança do curso da história, é importante ir além do histórico de atuação das Agências, sendo fundamental se debruçar na compreensão de quais mudanças estão sendo propostas, do futuro que está sendo construído.

Durante o processo de planejamento e construção do Plano, foram elaboradas algumas Agendas Metropolitanas de temáticas específicas, destacando os elementos estratégicos e inovadores que garantiriam o sucesso do PDUI. Nesse sentido, vale destacar a Agenda Metropolitana da Desprogramação ou a Obsolescência Metropolitana como um bom exemplo do futuro que está sendo construído. Sendo percebido o contexto atual moderno de constante mudança da realidade, essa Agenda proposta visa “mapear e monitorar os indicadores essenciais para estabelecer a faixa normal, e os índices de anormalidade suportável do sistema” (PDUI, 2018a, pág. 301).

Conforme defende Maranhão, a gestão da pobreza é essencial para trazer a estabilidade para o sistema, permitindo uma previsibilidade mínima dentro de um contexto de constantes incertezas. Se somamos isso à visão de cidade apresentada pelos desenvolvedores do Plano, percebe-se que, na prática, o futuro almejado se configura como uma atualização do presente, agora com o colapso monitorizado.

“Estamos prestes a dar um novo papel às cidades como centros de processos produtivos, especialmente à luz dos avanços tecnológicos e sociais do século XXI. Se nas últimas décadas a produção industrial tem sido uma atividade oculta, distante e desconhecida à qual o consumo se opunha como seu contrapeso público, brilhante e feliz, a reindustrialização das cidades parece acontecer hoje para fazer novamente da produção um dos principais protagonistas urbanos.” (PDUI, 2018a, pág. 303)

Sendo assim, se criam cenários futuros que mantêm a produtividade no centro do sistema, a partir da reindustrialização das cidades. Sabendo os colapsos que essa configuração pode provocar, se propõe um planejamento da obsolescência,

garantindo assim a previsibilidade mínima do cenário que permita o convencimento de seu investimento. Esse ciclo de influência neoliberal hegemônica permite, então, a manutenção das dinâmicas de poder no desenvolvimento urbano.

Além da composição formal da equipe responsável pelo desenvolvimento do PDUI, que perpetua as tomadas de decisões dentro de uma lógica neocolonialista, o próprio formato do planejamento participativo coloca em xeque o real poder de decisão popular. O reconhecimento da importância da participação da sociedade civil é mencionado constantemente nos documentos, mas uma análise mais profunda traz alguns pontos de atenção sobre o tema. O processo participativo será analisado de maneira minuciosa no capítulo 4 - Os reflexos no território e a bem-estar urbano da população local, no qual nos debruçaremos sobre o percurso de desenvolvimento do PDUI, mas é válido levantar algumas questões sobre a motivação e o formato dessa participação a partir dessa dimensão do financiamento, conectando com possíveis interesses de investidores.

O documento do PDUI menciona a participação de três mil pessoas, entre técnicos, especialistas, funcionários do Governo do Estado e da Prefeitura e grupos da sociedade civil. Considerando que o levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado em 2017, indica que a população metropolitana é de 12,4 milhões de habitantes, a participação não representa nem 0,025% da população, e se subtraímos desse quantitativo o equivalente aproximado de funcionários, especialistas e técnicos envolvidos no processo, considerando os nomes mencionados no documento, que se aproxima de 1.000 pessoas, teremos apenas 2.000 representantes da sociedade civil que participaram de algum encontro PDUI, ou seja, 0,016% da população. Além disso, a construção do PDUI foi desenvolvida em quatro etapas: (1) Plano de Trabalho; (2) Diagnóstico e Visão de Futuro; (3) Cenários, Programas de Ações Prioritárias e Instrumentos de Implementação; e (4) Plano Integrado. Entendendo que a participação foi diluída entre diferentes etapas, momentos e encontros, essa participação se torna ainda menos efetiva.

Por um outro lado, pode ser justo considerar que a qualidade pode ser mais efetiva que a quantidade. Nesse caso, é importante entender como o PDUI enxerga o cidadão, para que seja possível identificar quais são as características que podem definir a qualidade dessa participação, a começar pelo próprio lugar que ocupa nesse

tabuleiro de interesses e possibilidades, de acordos e decisões. Ao estabelecer os elementos que deveriam compor a Agenda Metropolitana na Governança, além de diretrizes que sugerem a reestruturação de competências governamentais, o cidadão é visto e classificado como “destinatário das políticas metropolitanas, mais despolitizadas e mais práticas e visíveis” (PDUI, 2018a, pág. 306). Dessa forma, além do baixo percentual de participação popular no processo de elaboração do PDUI, a presença que se efetivou foi colocada em um lugar passivo, de beneficiário, e não em um lugar ativo, de construtor e/ou idealizador. Não só a passividade é considerada, mas a própria neutralidade é desejada, promovendo um cenário popular despolitizado.

Essa maneira como o cidadão é visto reflete nas soluções propostas pelo PDUI, reconhecendo seu direito de participação, mas relativizando seu poder de decisão. Esse reconhecimento, por sua vez, é validado inclusive em termos tecnológicos, indicando a necessidade de construir formatos que absorvam o ritmo das mudanças e da velocidade das informações que se disseminam em rede. Esse cenário apresenta elementos constitutivos do novo perfil urbano, dando origem, inclusive, a uma nova categoria de indivíduo: o Cidadão Hiperconectado.

Para incluir esse Cidadão Hiperconectado nos processos participativos metropolitanos foi identificada a necessidade de criar até mesmo novas possibilidades de representações nos mapas, incluído “o uso da dupla referência virtual e real nos mapas e planos de referência para as decisões em âmbitos metropolitanos” (PDUI, 2018a, pág. 303). Essa conectividade cartográfica das atividades e redes sociais, por sua vez, poderiam ser utilizadas como uma ferramenta que promovesse a disseminação do planejamento urbano, permitindo uma interação dos cidadãos para colher informações e dados sobre as dinâmicas da cidade ou trabalhar dentro de um cenário de simulação.

Promover essa conectividade, considerando uma aproximação ainda mais precisa da realidade urbana em tempo real, pode ser entendida de diversos pontos de vista, com benefícios, prejuízos, possibilidades e limitações. No entanto, novamente o que interessa ao presente trabalho é entender como essas diferentes interpretações se expressam no desenvolver dos documentos do PDUI, e o que foi percebido foi o desejo do uso dessa ferramenta para incluir o cidadão na gestão da cidade, mas ocupando o lugar da corresponsabilização. Nesse sentido, também seriam realizadas “campanhas de informação destinadas a ensinar o impacto global de

pequenas decisões locais, pontuais e individuais” (PDUI, 2018a, pág. 308), enquanto iniciativas de escolhas democráticas de projetos urbanos ou de absorção efetiva das informações e dados recolhidos para aprimoramento de políticas públicas que promovam justiça social não são sequer mencionadas dentro da Agenda Metropolitana para uma Metrópole Participativa.

Dessa forma, é possível entender a contradição existente entre o próprio reconhecimento da inclusão da face humana e da promoção de planejamentos participativos com a real efetividade do poder de decisão da população. Esse descompasse se expressa em diversos casos, como ao comparar a Agenda Metropolitana para a mudança climática e para a metrópole produtiva. No primeiro caso, se reconhece a necessidade de aprimoramento dos diagnósticos e ferramentas integradas de monitoramento para mitigar os impactos da mudança climática, sendo possível identificar qualquer alteração que afete ecossistemas mais sensíveis. Por outro lado, o foco da Agenda em ser uma Metrópole Produtiva parece ir na contramão, uma vez que não somente não se questiona a respeito da forma de produção, como propõem a distribuição estratégica de centros de tecnologia mínima, propondo que essa indústria tecnológica ocupe o mesmo grau de importância das atividades que definem o cidadão, junto com habitação e lazer (PDUI, 2018a, pág. 303).

A incerteza do futuro é unânime para qualquer ponto de vista, mas se a criação de cenários é o exercício de alterar o curso da história, reunindo esforços para a concretização de um cenário desejado, percebe-se que a participação popular é um acessório para um futuro já definido. Nele, a tecnologia permitirá o desenvolvimento e implementação de programas que se adequem aos “níveis suportáveis do sistema”, dentro de cidades distribuídas em clusters tecnológicos que evitem o deslocamento pelo território, mas constantemente sem se aprofundar na problemática que produz esse modelo de desenvolvimento urbano inegavelmente insustentável. O financiamento do PDUI/RMRJ, portanto, não pode ser dissociado de uma análise crítica das relações de poder e colonialidade que moldam o desenvolvimento urbano. É fundamental questionar as lógicas hegemônicas que permeiam essas iniciativas e buscar alternativas que promovam uma verdadeira emancipação e autonomia das comunidades locais, reconhecendo e valorizando seus conhecimentos e experiências.

A própria metodologia utilizada pelos especialistas do Consórcio Quanta-Lerner apresenta forte influência eurocêntrica e ocidental, uma vez que estrutura todo

o processo em torno de áreas temáticas. Eles definem seis eixos estruturantes, sendo três principais e três setoriais, além do eixo transversal da Gestão Pública. Os três eixos principais são: Reconfiguração Espacial e Centralidades (REC), Expansão Econômica (EE), e Valorização do Patrimônio Natural e Cultural (PNC). Já os demais eixos setoriais são: Mobilidade (MOB), Habitação e Equipamentos Sociais (HES) e Saneamento e Resiliência Ambiental (SRA). A partir desse desenho foi organizada a etapa de diagnóstico e a etapa de elaboração de Cenários e Programas de Ações Prioritárias.

Ainda que identifiquem que o maior desafio desse processo seja a integração e abordagem sistêmica das políticas, a metodologia utilizada e as soluções encontradas não apresentam muitas alternativas que possibilitem novos caminhos, apenas novas abordagens dos mesmos problemas. Na Agenda Metropolitana da organização metabólica, por exemplo, eles buscam “estabelecer uma relação sistêmica entre os diferentes itens primários do Planejamento Metropolitano, fugindo das antigas leituras territoriais baseadas na acumulação de conhecimento e experiência setorial” (PDUI, 2018a, pág. 304). Percebe-se uma tentativa de integração setorial, mas partindo de um planejamento que nasce dividido por setores. Além disso, em nenhum desses eixos se percebe uma real preocupação com mudanças sociais sistêmicas, reservando as políticas que apresentam um impacto mais relevante para a população em vulnerabilidade socioeconômica, como habitação, mobilidade e equipamentos sociais, dentro de eixos setoriais, repetindo o modelo de planejamento de desenvolvimento urbano já implementado desde o início do processo de urbanização do Rio de Janeiro.

Esse cenário se reforça quando são elaboradas diversas ferramentas que permitam identificar com mais precisão possíveis impactos negativos ou até mesmo aprimorar a coleta de dados e informações para alimentação de políticas, mas pouco se pretende prevenir ou reduzir esse impacto. Temos exemplos disso na Agenda Metropolitana da organização metabólica, quando é apresentada a iniciativa de replicar simuladores baseados em Big Data para “advertir sobre impactos no sistema (no metabolismo) que podem ser potencialmente perigosos” (PDUI, 2018a, pág. 304), mas não especificam o que seria considerado perigoso, como se organizaria essa simulação, quais dados que seriam mapeados e utilizados e, muito menos, como esses dados podem ser direcionados para evitar esses mesmos impactos. Esse

mesmo movimento é encontrado na Agenda Metropolitana dos dados em tempo real, buscando uma “distribuição inteligente da informação com vista à autogestão dos dados: a metrópole distribuída e descentralizada em distintas categorias de terminais” (PDUI, 2018a, pág. 306), mas não indica os atores que compõem essa metrópole, o papel que eles ocuparão nessa “autogestão” e qual é a inteligência que norteia essa distribuição.

A divisão em eixos estruturantes reflete uma visão hierárquica do espaço urbano, que pode marginalizar comunidades periféricas e suas formas de vida. O desafio do PDUI é assumidamente sobre o caráter sistêmico de suas políticas: “como as cidades avançadas podem superar o modelo pós-industrial de uma cidade que, cíclica, entra em crise e se baseia no sistema de consumo e bem-estar do pós-guerra?” (PDUI, 2018a, pág. 306). O problema é identificado, mas para solucioná-lo, a metodologia segue parâmetros hegemônicos, que veem nesses ciclos como oportunidades de se reinventar, ainda que não questionem o próprio conceito de consumo e bem-estar. Dessa forma, o presente trabalho nasce da percepção do mesmo desafio levantado pelo Plano, mas busca solucioná-lo trazendo reflexões dentro de uma abordagem alternativa, buscando as raízes do problema.

Nesse sentido, se justifica o aprofundamento que está sendo realizado na análise em cada escala, iniciando pela própria atuação das Agências Multilaterais. O histórico de atuação dessas Agências, em particular o financiamento do PDUI pelo Banco Mundial, no caso deste trabalho, está intrinsecamente ligado às raízes históricas das crises urbanas. Conforme já foi apresentado, essas instituições financeiras internacionais desempenharam um papel significativo na modelagem do desenvolvimento urbano, muitas vezes promovendo estratégias que priorizam o crescimento econômico em detrimento da sustentabilidade ambiental e da justiça social. Ao longo das décadas de 60 e 70, a percepção da vulnerabilidade da natureza e os alertas sobre os danos causados pelo humanismo moderno foram ganhando espaço. No entanto, as medidas propostas por essas agências muitas vezes refletiam uma visão malthusiana, que enfatizava a escassez de recursos e promovia soluções paliativas em vez de abordar as causas estruturais das crises ambientais e urbanas (ORTH, 2020).

Esse padrão é possível ser identificado não somente no resgate histórico da atuação dessas Agências, mas na própria narrativa dos seus documentos e no perfil

de soluções que são encontradas. A problemática central é constantemente mencionada, mas os caminhos que se desdobram não evocam sua resolução. Quando abordam o colapso urbano, dizem que não é apenas “associada a um sistema econômico que usa a cidade como um meio e não como um fim, mas sim um evento inesperado” (PDUI, 2018a, pág. 301), como se não pudesse ser controlado ou previsto. Para isso, inclusive, propõem a implementação do conceito de “obsolescência” para o direcionamento do trabalho:

“apesar do significado negativo que essa expressão tem em círculos mais progressivos, sua aplicação em um contexto de projeto urbano pode ser extremamente benéfica. A obsolescência programada no design urbano é revelada como uma estratégia profundamente progressiva em oposição às lógicas cada vez mais comuns de resiliência urbana, cuja vocação consiste em preservar o status quo por meio de estratégias de adaptação”. (PDUI, 2018a, pág. 301)

A ênfase na obsolescência programada no design urbano, promovida por essas Agências, reflete uma mentalidade que privilegia o desenvolvimento econômico a curto prazo em detrimento da sustentabilidade a longo prazo. Em vez de promover soluções que abordem as raízes estruturais das mudanças climáticas e crises urbanas, muitas políticas financiadas por essas instituições perpetuam um ciclo de destruição ambiental e desigualdade social. O financiamento e a atuação das Agências Multilaterais frequentemente favoreceram projetos de desenvolvimento urbano baseados em uma lógica de crescimento econômico a qualquer custo. Isso resultou em políticas que promoviam a urbanização rápida e desordenada, o que contribuiu para o aumento das emissões de gases de efeito estufa, a degradação ambiental e a marginalização de comunidades vulneráveis.

O relatório do PDUI reconhece a urgência de uma atuação focada na mitigação das mudanças climáticas, mas entendendo que já se atingiu patamares nos quais as ações voltadas apenas para a resiliência da natureza já não se mostram suficientes. Para isso, é necessário romper com as origens das cidades, que nascem justamente a partir da domesticação da natureza, segundo apresentado no documento. Nesse sentido, ela deixaria de ser reduzida a um caráter contemplativo e passaria a ter um papel de “agente performativo capaz de alterar parâmetros urbanos” (PDUI, 2018a, pág. 304). Considerando esse contexto, eles apresentam, então, que devem reunir os esforços em torno do maior desafio: “como projetar cidades capazes de assumir as

consequências imediatas das mudanças climáticas” (PDUI, 2018a, pág. 302). A resposta precisa ser rápida e o caminho, novamente, passa pelo desenvolvimento urbano.

Sendo assim, é essencial adotar uma abordagem crítica para entender e enfrentar esses desafios. Isso envolve questionar as narrativas hegemônicas de desenvolvimento e reconhecer o legado de exploração e marginalização que moldou as relações entre o Norte e o Sul global. Além disso, essa essencial mudança de percepção exige a valorização dos conhecimentos e das perspectivas das comunidades locais, bem como o respeito pelos ecossistemas naturais e pela diversidade cultural. Para enfrentar efetivamente as raízes históricas das mudanças climáticas e crises urbanas, é necessário promover uma transformação radical das políticas de desenvolvimento urbano, priorizando a justiça ambiental, social e econômica. Isso requer não apenas mudanças nas práticas das Agências Multilaterais, mas também uma reconfiguração das relações de poder globais e uma maior participação das comunidades afetadas na tomada de decisões sobre seu próprio futuro urbano.

3. O ESTADO COMO ARTICULADOR DOS INTERESSES DA INICIATIVA PRIVADA E SEU IMPACTO NAS DINÂMICAS URBANAS

Se as Agências Multilaterais representam um instrumento de manutenção do imperialismo norte-americano numa escala da geopolítica mundial, seria necessário um intermediador local que garantisse a propagação dessa ordem. O Estado, que desde a sua concepção já apresenta fortes vínculos com o poder econômico, passa a adaptar a sua estrutura e implementação de políticas públicas para corresponder aos interesses de acumulação de capital internacional. Ele representa, então, esse intermediador que, através de mudanças na gestão, alterações na legislação, definição das intervenções locais, vão levando a todas elas as transformações necessárias para perpetuação do poder econômico global.

Não se pretende, com essa defesa, abarcar todos os fatores que podem influenciar uma decisão governamental, como arranjos partidários, pressão popular, episódios emergenciais ou outras forças políticas e econômicas. No entanto, pretende-se demonstrar que o desenvolvimento, em virtude do seu caráter hegemônico, é conduzido de maneira orquestrada pelas dinâmicas da geopolítica mundial. Esse processo, por sua vez, é introduzido localmente por meio do Estado, que, ao mesmo tempo, é moldado pela influência ideológica e cultural que legitima decisões políticas, consolidando-as como senso comum.

A própria concepção de um Estado Subdesenvolvido, como já apresentado no capítulo anterior, traz consigo não só características pré-definidas e uma posição inferior na hierarquia internacional, como também significa uma série de medidas que precisam ser tomadas para que se perca essa classificação indesejada. O presente capítulo, por sua vez, busca trazer como o capitalismo financeiro não só se alimenta dessa hierarquia, como depende dela para se reproduzir, se utilizando do mercado de terras desses países menos desenvolvidos para acentuar o processo hegemônico de acumulação de capital.

Como forma de trazer essa análise para uma escala mais local, é importante também retomar alguns principais elementos do contexto político durante a formação do Estado brasileiro, mostrando a forte influência da elite econômica local e internacional nesse processo e, conseqüentemente, em como isso refletiu e reflete na qualidade de vida da população. A configuração moderna de parceria entre Poder

Público e iniciativa privada, por sua vez, institucionaliza essa articulação de interesses, provocando alterações nas dinâmicas sociais que reforçam a desigualdade social.

Por fim, nessa camada de análise que correspondente ao Estado, pretende-se debruçar sobre a atuação da Administração Pública propriamente dita, ou seja, nos mecanismos governamentais adotados pelo Estado-membro Rio de Janeiro para a viabilização do Plano, desde os argumentos utilizados e motivações que impulsionaram essas decisões até a configuração da governança metropolitana. É necessário entender também como o PDUI foi executado, o papel dado à população e a organização proposta para que as soluções fossem construídas. A intenção, nesse caso, é justamente compreender se o “como” corresponde ao “porque”, para que seja possível, no próximo capítulo, identificar se os reflexos no território respondem às demandas identificadas pela motivação do Plano.

3.1 O Estado Subdesenvolvido e o capitalismo financeiro

Desde sua concepção, o Estado brasileiro já foi concebido dentro de uma lógica hegemônica. No período histórico de colonização, com a fuga da família Real portuguesa durante a invasão napoleônica, o Brasil Colônia passa a ser também casa da Coroa, construindo uma relação estatal muito vinculada às forças políticas e econômicas locais e internacionais. Nesse momento, são enraizadas algumas características na sociabilidade brasileira que permanecem até os dias atuais e que serão abordadas neste subcapítulo, ganhando novas roupagens ao longo do tempo, passando de Colônia para País Subdesenvolvido.

Depois da Segunda Guerra Mundial, conforme apresentado no capítulo anterior, a reconfiguração político-econômica global demanda uma maior cooperação. Como estratégia de consolidação da supremacia norte-americana, essa cooperação é incluída nesse novo desenho, classificando os países entre os que podem ajudar e os que necessitam de ajuda, entre os desenvolvidos e os subdesenvolvidos. Essa configuração, por sua vez, é pautada por interesses políticos e econômicos, arquitetada para que os desenvolvidos permaneçam em seu posto e os subdesenvolvidos também assim permaneçam.

Conforme apresentado, a atuação das Agências Multilaterais é diretamente vinculada aos interesses dos bancos mundiais, que, por sua vez, são personificados nos investidores de Wall Street, expressando o motor capitalista mundial. O objetivo desse capítulo, então, é mostrar como esse jogo se apresenta na escala do Estado, buscando uma maior compreensão do seu papel. Para isso, será realizado um levantamento bibliográfico prioritariamente histórico, de forma a trazer análises já realizadas a respeito dessa temática, conectando os aspectos necessários para costurar as dimensões do presente trabalho. Sendo assim, esse subcapítulo abordará esses aspectos políticos, econômicos e sociais que conectam a existência e configuração de um Estado Subdesenvolvido com os interesses e diretrizes do capitalismo financeiro mundial. Dessa maneira, será possível construir as bases necessárias para analisar um exemplo prático, que, no presente trabalho, se refere ao PDUI.

Para fomentar esse debate, pretende-se trazer dois conceitos principais: o da Formação do Estado Brasileiro, de Jesse Souza (2018), e o da Boa Governança, de Tatiana Maranhão (2009). Em relação ao primeiro, o autor defende que, desde a sua concepção, o Estado Brasileiro já apresenta fortes vínculos com o poder econômico local, passando a adaptar a sua estrutura e implementação de políticas públicas para corresponder aos interesses de acumulação de capital internacional. Com o respaldo técnico-acadêmico da USP, com o apoio econômico e político da elite cafeeira, com o Estado enfraquecido e taxado de corrupto e ineficiente, cria-se o cenário no qual a única alternativa encontrada é um forte investimento no desenvolvimento do país financiado por recursos e insumos externos. É onde entra o segundo conceito, da Boa Governança, que a autora apresenta ser composto por três grandes estratégias que se relacionam entre si: construção institucional, boa governança e redução da pobreza. Criando esse consenso mundial que passa por aspectos políticos e sociais do desenvolvimento é possível “aprofundar os nexos mercantis para esferas da vida até então desmercantilizadas.” (MARANHÃO, 2009, pág. 60).

O estudo de Souza (2018) revela como as raízes históricas e sociais da formação do Estado brasileiro perpetuam a condição de subdesenvolvimento, que está intimamente ligada à dinâmica do capitalismo financeiro global. Desde o período colonial, o Brasil foi marcado por uma economia baseada no escravismo, o que moldou profundamente as relações sociais e estabeleceu uma hierarquia rígida onde

os serviçais dos senhores de engenho se viam como superior aos escravos. “Mas a ilusão de liberdade vale muito – na ausência de outra opção, resta a fantasia – e ainda permite aliviar o desgaste do arbítrio e da autoridade aberta” (SOUZA, 2018, pág.67). Essa ilusão de liberdade e superioridade foi mantida através de mecanismos simbólicos de distinção social, que funcionavam lado a lado com os fatores econômicos.

Com a chegada da Família Real e a abertura dos portos no Rio de Janeiro, a lógica mercantil adentra na dinâmica da cidade e provoca uma consolidação da estrutura social conectada com as demandas econômicas. Com o fim da escravidão, essas configurações de poder não desapareceram, ao contrário, se perpetuaram e se adaptaram às novas realidades econômicas e sociais. O racismo científico, promovido pelas elites, e a importação de trabalhadores europeus empobrecidos com as devastações decorrentes da Segunda Guerra Mundial foram estratégias utilizadas para manter a hierarquia social e a subserviência dos estratos médios às elites superiores. Essa manutenção de uma sociedade hierárquica e excludente foi essencial para garantir a continuidade do poder das elites e a estabilidade da ordem social estabelecida.

“De outro lado, ele instaura uma nova forma de luta, mais “pacificada” e regulada entre os poderosos, tendo em vista a expressão não violenta de interesses conflitantes e regionalizados. Instaura-se, assim, a disputa regulada entre os poderosos com vista ao controle do Estado “por dentro”. (SOUZA, 2018, pág. 75)

O processo de formação do Estado brasileiro, especialmente após a independência, reforçou essas dinâmicas. A sua institucionalização, ainda que de forma precária, introduziu uma nova camada de complexidade nas relações de poder. Como demonstra o autor, a elite brasileira instrumentalizou o Estado para proteger seus interesses econômicos, tratando os recursos públicos como patrimônios privados e utilizando o discurso de corrupção e ineficiência para justificar a redução do papel estatal na economia.

Além disso, o papel do conhecimento na estrutura social e econômica é fundamental, pois atua como um meio de diferenciação entre classes sociais. No contexto brasileiro, a valorização do conhecimento se tornou uma característica

distintiva da classe média, que, em contraste com a elite proprietária, não possuía grandes extensões de terra ou capital financeiro. Como destaca Souza (2018, pág. 73), "num contexto em que a propriedade é de tal modo concentrada em poucas mãos, o conhecimento útil e de prestígio vai ser o único capital ao alcance daqueles que não são proprietários". Essa classe média emergente passou a valorizar o capital cultural e técnico, utilizando-o como uma forma de se diferenciar da "ralé brasileira", que permanecia excluída dos benefícios da sociedade capitalista e relegada a funções desqualificadas e desvalorizadas, muitas vezes como herança do passado escravista.

Dessa forma, o conhecimento não é apenas um recurso para a mobilidade social, mas também uma força motriz do próprio sistema capitalista. Como o autor aponta, o capitalismo depende do "aproveitamento sistemático da técnica e da ciência" (SOUZA, 2018, pág.73), ou seja, do conhecimento aplicado. Isso não se limita apenas aos meios de produção; permeia todas as esferas da sociedade, incluindo o mercado e o Estado, onde funções específicas requerem expertise técnica. Assim, a disseminação e o controle do conhecimento tornam-se instrumentos de poder, reforçando a estrutura social existente e, ao mesmo tempo, criando novas dinâmicas de exclusão e inclusão.

Essa intersecção entre conhecimento e estrutura social também se conecta diretamente com a ideia do Estado corrupto. A elite brasileira, ao instrumentalizar o Estado para proteger seus interesses econômicos e utilizar o discurso de corrupção e ineficiência, não apenas deslegitimou as funções públicas, mas também desviou recursos e oportunidades que poderiam ser investidos em serviços e direitos para a população em geral. Isso perpetua a desigualdade social, já que o acesso ao conhecimento e, conseqüentemente, ao poder e à mobilidade social, fica restrito a uma minoria que detém tanto o capital econômico quanto o cultural. A criminalização do Estado e a glorificação do mercado reforçam essa lógica, promovendo políticas neoliberais que desmantelam o aparato público e limitam ainda mais as oportunidades de ascensão social através de políticas sociais, consolidando um sistema que favorece a perpetuação das desigualdades e da dependência estrutural do capital externo.

Souza (2018, pág.83) argumenta que a industrialização brasileira, caracterizada como uma "industrialização sem industriais," exemplifica essa dependência estrutural

do capital externo. Esse modelo econômico, longe de promover um desenvolvimento autônomo e inclusivo, consolidou uma dependência crônica e uma marginalização das massas trabalhadoras.

“O negro e seus descendentes vão se somar, então, aos esquecidos e humilhados de todas as cores e formar uma classe específica que se desenvolve no capitalismo da periferia: o que chamo de “ralé brasileira”. Desde o início, ela se forma para não ser incluída na sociedade competitiva capitalista, como outras classes mais tarde o seriam. Em vez disso, se forma para ser explorada e humilhada da forma mais vil e covarde de modo permanente. (...) Os mecanismos simbólicos de distinção social são tão importantes quanto os estímulos econômicos. Por isso, qualquer ajuda a essa classe vai ser bloqueada pelas classes privilegiadas...” (SOUZA, 2018, pág.78)

A ascensão do neoliberalismo nos anos 1990, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, intensificou essas tendências. As reformas econômicas e a privatização de setores estratégicos aprofundaram a dívida pública e favoreceram a elite financeira, tanto nacional quanto internacional. Esse processo, que Souza denomina de “pacto agrário-financeiro” (2018, pág. 130), reforçou o caráter dependente e excludente do capitalismo brasileiro, consolidando o subdesenvolvimento como uma condição estrutural, não apenas econômica, mas também social e política.

A elite econômica cafeeira paulista teve um papel crucial na construção de uma hierarquia social e acadêmica que perpetuou as desigualdades estruturais no Brasil, reforçando o papel do conhecimento como elemento central na elaboração dessa estratégia. Como mostra o autor, a fundação da Universidade de São Paulo (USP) nos anos 1930, financiada por essa elite, é um exemplo claro de como o conhecimento técnico e acadêmico pode ser instrumentalizado para reforçar privilégios e legitimar uma ordem social excludente. Souza (2018) defende que a USP foi estabelecida com o objetivo de criar uma nova classe de intelectuais que pudessem rivalizar com as narrativas nacionais existentes e promover uma visão elitista e eurocêntrica do desenvolvimento, pautados pela “animalidade” atribuída à América Latina e outras regiões pelos pressupostos racistas da ciência social ocidental.

Essa visão elitista, que glorifica o “espírito bandeirante paulista” e demoniza o Estado como corrupto e ineficiente, fortalece uma ideologia que favorece o mercado

e a iniciativa privada como motores do progresso. A criminalização do Estado e a glorificação do mercado não são apenas discursos ideológicos, mas instrumentos de poder utilizados para manter a hierarquia social e o controle sobre os recursos e oportunidades. A USP desempenhou um papel fundamental na criação de uma narrativa que idealiza o modelo de desenvolvimento dos Estados Unidos, contrapondo-o ao suposto atraso cultural e moral do Brasil. Essa narrativa de desenvolvimento linear, onde os Estados Unidos são vistos como o ápice da racionalidade, honestidade e eficiência, serve para legitimar a posição subalterna do Brasil e de outros países latino-americanos no sistema capitalista global.

Souza (2018) defende que intelectuais como Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro contribuíram para essa visão ao retratar características culturais brasileiras, como o "jeitinho" e o patrimonialismo, como entraves ao progresso, ao mesmo tempo em que idealizavam o modelo anglo-americano. Essa construção acadêmica reforça a divisão entre países "desenvolvidos" e "subdesenvolvidos", perpetuando a ideia de que o progresso depende da emulação dos modelos ocidentais.

"Estamos aqui na dimensão do mito nacional, ou seja, de um conto de fadas para adultos com o intuito de explicar aos leigos como funciona a sociedade. É a luta pela conquista do mito nacional hegemônico que permite colonizar a cabeça da população como um todo em benefício de uma pequena elite. (...) E o que fazer para que, a partir de então, essa classe atuasse sempre como tropa de choque dos poderosos? Afinal, não se pode chacinar e espancar os integrantes da classe média como essa elite sempre fez com os trabalhadores e os marginalizados das classes populares. A elite precisa da lealdade da classe média, pois esta é que representa os interesses da restrita elite de proprietários, seja no mercado, no Estado ou na esfera pública. Cabe a ela supervisionar os trabalhadores e fazer a gerência do mercado para os proprietários. É ela que julga e condena de acordo com os interesses da propriedade. É ela também que escreve editoriais e justifica e legitima a dominação de poucos sobre muitos. Por conta disso, a estratégia da elite em relação à classe média foi recorrer ao uso da violência simbólica, e não da violência material, como fazia no caso das classes populares. A violência simbólica é aquela que não parece violência, que se vende como convencimento, mas que, na verdade, retira a possibilidade de reflexão e, portanto, de qualquer autonomia da vontade. (...) A dominação econômica e

política precisa dos intelectuais porque a legitimação dos privilégios injustos precisa parecer justa e desejável.” (SOUZA, 2018, pág.96)

Ao conectar esses pontos, percebe-se que o subdesenvolvimento do Estado brasileiro não é um mero acidente histórico, mas o resultado de um processo deliberado de configuração de poder que serve aos interesses do capitalismo financeiro global. A relação entre o Estado brasileiro e o capitalismo financeiro é, portanto, uma relação de subordinação e dependência, onde as políticas públicas são frequentemente moldadas para atender às demandas do capital internacional, em detrimento das necessidades sociais e econômicas da população local.

Essa análise é crucial para entender a posição do Brasil no sistema capitalista global e os desafios para a construção de um Estado mais justo e inclusivo. Ao revelar as raízes históricas e estruturais do subdesenvolvimento, o trabalho de Souza (2018) oferece uma base teórica para questionar as narrativas dominantes e buscar alternativas para um desenvolvimento que realmente beneficie a sociedade como um todo, em vez de apenas perpetuar os privilégios de uma minoria elitista.

O estudo de Maranhão (2009) sobre a adoção de táticas políticas no Brasil contemporâneo expande e complementa a análise de Jessé de Souza sobre a formação do Estado Subdesenvolvido, enfatizando o papel do Estado na promoção de um ambiente favorável ao capitalismo financeiro global. A autora argumenta que, na busca por governabilidade, o foco das discussões políticas reforçou a necessidade de estabilizar as condições econômicas e institucionais, o que incluiu a promoção de reformas orientadas para o mercado. Esse processo implicou não apenas na restrição das demandas democráticas e na redução do papel do Estado, mas também na promoção de uma nova forma de laços sociais baseados na convergência de interesses e valores, em detrimento dos laços tradicionais comunitários. Essa transformação foi crucial para alinhar a sociedade com os interesses do capital financeiro, facilitando a implementação de políticas neoliberais.

Essas reformas foram articuladas em um sequenciamento específico, começando com a estabilização macroeconômica, seguida por reformas estruturais, e culminando na tentativa de retomada do crescimento econômico. Maranhão (2009) ressalta que essa sequência foi impulsionada por instituições como o Banco Mundial, que promoveram a liberalização financeira e comercial, a desregulamentação dos

mercados e a privatização das empresas estatais. A ideia era criar um ambiente de negócios estável e previsível, essencial para atrair e manter o capital estrangeiro.

Com isso, diversas medidas foram propostas por essas agências para que o Estado dotasse das características necessárias para o funcionamento da Boa Governança. A governabilidade pautada por esses critérios era exigida não somente para a aprovação de financiamentos externos, mas para garantir a especialização técnica da Administração Pública, se afastando das raízes corruptas apresentadas por Souza (2018). “A busca do consenso político em torno das reformas do ajuste será uma tônica da nova doutrina” (MARANHÃO, 2009, pág.54).

A introdução do conceito de "credibilidade" como critério para o combate à inflação e a ênfase no "poder político" para o sucesso das reformas ilustram como a governabilidade foi redefinida para alinhar a Administração Pública com os interesses do mercado. Essa reconfiguração do papel do Estado incluiu a criação de novas capacidades administrativas e regulatórias, a reforma do setor público para torná-lo mais eficiente e a introdução de mecanismos de transparência e accountability. Essas medidas visavam não apenas melhorar a eficiência do governo, mas também garantir a previsibilidade e estabilidade exigidas pelos agentes econômicos.

No entanto, Maranhão (2009) também nota uma transição na crítica ao Estado realizado pelas Agências Multilaterais – mais especificamente pelo Banco Mundial, no caso de sua pesquisa e também do presente trabalho -, que passou de uma abordagem negativa, focada na desconformidade com a intervenção estatal, para uma preocupação voltada para os aspectos políticos do desenvolvimento. Embora o Estado ainda fosse visto como um problema, a ênfase agora estava na sua ausência institucional, ao invés de uma falha inerente dos agentes estatais. O papel do Estado foi, então, redefinido como o de um parceiro da iniciativa privada, promovendo um ambiente favorável ao desenvolvimento e atuando como facilitador para a competição mercantil.

Essa abordagem neo-institucionalista para a governabilidade, promovida pelo Banco Mundial, se reflete na insistência em uma burocracia autônoma e meritocrática, além da necessidade de estabelecer conexões sólidas com atores privados estratégicos. A estratégia global do Banco, como destacado pela autora,

frequentemente se apresenta como uma solução neutra e técnica para problemas de desenvolvimento, mas na verdade é parte de uma agenda mais ampla que favorece o modelo de desenvolvimento liberal-conservador.

“É interessante notar como algumas ideias aparecem de maneira circular no argumento do BM, ora funcionando como pilares estruturantes de sua nova agenda, ora como seu próprio conteúdo, numa espécie de doutrinação normativa reiterada permanentemente. (...) ...trata-se de uma estratégia dos bancos multilaterais (Banco Mundial e BID, no caso) de descrever suas agendas como opções conjunturais, retirando qualquer matriz estrutural para os problemas enfrentados no processo de desenvolvimento defendido por eles.” (MARANHÃO, 2009, pág.64)

A crítica de Tatiana Maranhão converge com a de Jessé de Souza ao destacar como essas reformas e táticas políticas foram instrumentalizadas para manter a estrutura de poder existente, beneficiando uma elite econômica global e perpetuando a condição de subdesenvolvimento. A análise de Maranhão (2009) sobre a governança, com sua ênfase em eficiência, competitividade e estabilidade, mostra como essas políticas reforçam a dependência estrutural do Brasil em relação ao capital externo e ao sistema financeiro internacional. Isso, por sua vez, alimenta o ciclo de subdesenvolvimento descrito por Souza (2018), onde o Estado brasileiro é tanto um produto quanto um perpetuador de uma ordem econômica global desigual.

Nesse sentido, a ideia central da Boa Governança é a eficiência do setor público, muitas vezes interpretada como a redução do tamanho do Estado e a promoção de uma burocracia mais profissional, orientada pela competitividade e pela lógica de mercado. Nesse modelo, a sociedade civil é vista como um espaço onde indivíduos interagem livremente, sem coerção, dentro de um sistema que supostamente garante a liberdade e a escolha. Como é definido pela autora, esse indivíduo “é orientado pela figura do homo economicus” (MARANHÃO, 2009, pág.68), representando a personificação do conceito liberal. Entretanto, como defende Maranhão (2009) essa concepção de governança esconde uma visão subjacente de “bem” que favorece a elite econômica e marginaliza amplas parcelas da população. A promoção de capital humano e o fortalecimento institucional são vistos como meios para aumentar a produtividade, mas sempre dentro de uma lógica que prioriza o crescimento econômico e a competitividade.

Percebe-se, então, como a conexão entre os estudos de Souza (2018) e Maranhão (2009) revela uma compreensão mais ampla de como o Estado brasileiro foi moldado para servir aos interesses do capitalismo financeiro global, promovendo reformas que beneficiam uma minoria enquanto marginalizam a maioria. Esse entendimento é crucial para questionar as narrativas dominantes e buscar alternativas que possam levar a uma compreensão mais profunda da problemática analisada no presente trabalho. Ao criticar os pressupostos racistas e elitistas que permeiam a reflexão social ocidental, esses estudiosos desafiam a ideia de que o progresso depende da emulação de modelos externos, propondo, em vez disso, uma reavaliação crítica das próprias bases sobre as quais a sociedade brasileira foi construída.

Conforme apresentado, o papel do Estado como intermediador local é fundamental para a manutenção dessa ordem global desigual. O debate aqui proposto ilumina como essa dinâmica se perpetua não apenas através de políticas públicas que favorecem o capital internacional, mas também através de uma ideologia que desvaloriza a autonomia local e as potencialidades do próprio contexto brasileiro. Esse entendimento é vital para compreender a implementação de planos como o PDUI, e para avaliar se as práticas de governança adotadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro realmente respondem às necessidades e demandas da população ou se continuam a reforçar estruturas de poder excludentes. Essa discussão prepara o terreno para, a seguir, explorar os efeitos concretos dessas políticas no território e na qualidade de vida da população, questionando se as ações do Estado-membro RJ estão alinhadas com um objetivo de desenvolvimento verdadeiramente justo e inclusivo.

3.2 O PDUI como solução

A partir do debate realizado no subcapítulo anterior, torna-se possível compreender como os aspectos levantados se expressam na prática dos planos e políticas urbanas. Pretende-se, então, conectar o contexto e perfil de construção e atuação do Estado Brasileiro com a materialização dos acordos e diretrizes que norteiam o processo de desenvolvimento urbano no país. O foco será a análise dos documentos relacionados à elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), desde a publicação inicial até os registros de encontros e reuniões,

culminando nos documentos que apresentam os resultados deste processo. O levantamento dos dados será realizado através da biblioteca do site oficial do PDUI e do site do Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Nesse último caso, serão utilizados os termos "Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro" como palavras-chave para identificar publicações do Poder Público correspondentes à temática. Este material permitirá entender por que o PDUI é visto como a solução para as demandas urbanas atuais e como ele surge como resposta às necessidades encontradas.

Com esse material, o objetivo deste subcapítulo é entender por que o PDUI se apresenta como a solução das demandas urbanas vigentes ou, ainda, como ele nasce como resultado das demandas urbanas encontradas. Para isso, é necessário responder às perguntas: "O que é o PDUI?" e "Por que o PDUI?", se debruçando em elementos da origem do Plano, nos argumentos utilizados para a sua criação e para a escolha do seu formato, e o objetivo da própria realização do Plano, identificando o que buscam resolver e quais resultados pretendem alcançar.

Para analisar os elementos destacados acima, é necessário retomar brevemente alguns aspectos da problemática metropolitana, principalmente no que diz respeito à sua abordagem através do planejamento urbano, justamente porque a sua origem parte desse contexto. O PDUI é um dos instrumentos de governança interfederativa estabelecidos no Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), projeto de lei que ficou em tramitação no Congresso por 10 anos, em debate e articulação para o estabelecimento de "diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas (RMs) e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados" (Ipea, 2021a, pág. 07). Segundo o relatório de pesquisa publicado pelo Ipea, o fenômeno metropolitano, que provoca dinâmicas que extrapolam os limites administrativos impostos pela configuração política municipal, demanda um esforço normativo e institucional que permita que suas respectivas atividades se articulem em escala metropolitana (IPEA, 2021a).

O sistema federativo brasileiro, no entanto, apresenta desafios específicos para o planejamento metropolitano devido à sua estrutura organizacional. Composto por três níveis autônomos – União, Estados e Municípios –, nosso sistema carece de uma instância metropolitana com autonomia administrativa e financeira, como ocorre com

os demais entes federados. Essa lacuna institucional cria um vazio normativo e operacional, especialmente em um contexto em que as dinâmicas econômicas, sociais e ambientais ultrapassam os limites administrativos, exigindo coordenação e governança em escala regional. A prerrogativa introduzida pela Constituição Federal de 1988, que permite aos Estados a institucionalização de regiões metropolitanas, foi um passo importante, mas insuficiente para garantir uma governança efetiva nessa escala de intervenção.

Nesse cenário, o planejamento metropolitano, como se propõe o PDUI, precisa buscar formas de interação entre os municípios, ao mesmo tempo em que envolve o governo estadual como coordenador desse processo. Isso inclui articular esforços para integrar políticas públicas, promover a alocação eficiente de recursos e responder de maneira conjunta aos desafios compartilhados, como mobilidade urbana, saneamento básico, habitação e gestão de resíduos. Entretanto, essa interação frequentemente enfrenta resistências devido à autonomia municipal, à falta de incentivos claros para a cooperação e à dinâmicas políticas que se desdobram no território, o que enfraquece a implementação de políticas urbanas de alcance regional. Portanto, pensar na concepção do Estado dentro da problemática metropolitana exige considerar não apenas as relações institucionais entre os entes federados, mas também os arranjos de governança necessários para viabilizar a articulação dessas políticas em um contexto de desigualdades territoriais marcantes.

Tendo isso em consideração, é válido destacar que a análise do PDUI demonstra que a própria determinação de quais aspectos recebem esse esforço de articulação já indica parte da motivação da criação do Plano. O PDUI está inserido no Programa de Fortalecimento da Gestão Pública e Desenvolvimento Territorial Integrado – Rio Metrópole – Pró-Gestão II, financiado pelo Banco Mundial, e, segundo divulgado no próprio site do Modelar a Metrópole, tem o objetivo de ajudar o Governo do Estado do Rio de Janeiro a melhorar a prestação de serviços por meio da introdução de tecnologias da informação da gestão baseado no desempenho e um enfoque em desenvolvimento territorial integrado em serviços públicos essenciais.

O Planejamento Estratégico proposto pelo PDUI reflete uma adaptação ao contexto neoliberal que molda as diretrizes contemporâneas de planejamento urbano. Inserido em uma lógica de eficiência, competitividade e racionalidade econômica,

esse modelo busca alinhar a gestão metropolitana às demandas do mercado global, priorizando ações que otimizem recursos e potencializem os atrativos econômicos do território. Assim, o "estratégico" não se limita a organizar a ocupação do espaço urbano, mas incorpora uma roupagem de progresso que promove intervenções orientadas por indicadores de desempenho e resultados mensuráveis, muitas vezes em detrimento de abordagens inclusivas e participativas, conforme é apresentado no próprio plano.

“Além da perspectiva estratégica e de longo prazo o Plano se destaca, também, pela importância das ações de médio e curto prazos, que deverão servir de elemento motivador concreto para uma consolidação efetiva da instância metropolitana, e gerar novas energias e credibilidade que catalisem um amplo espectro da sociedade e seus representantes, no sentido de uma vigorosa continuidade das ações seguintes. Nesses termos, o PDUI deve, como sua própria denominação sugere, ser uma referência estratégica para as tomadas de decisão das instâncias governamentais, e balizador da sociedade civil quanto ao seu envolvimento.” (PDUI, 2018a, p.15)

Essa configuração já aponta para a continuidade de um planejamento que serve ao capital e que será contextualizado na breve retomada histórica a seguir, destacando como, desde seus primórdios, o planejamento urbano no Brasil foi utilizado como ferramenta para reforçar desigualdades, enquanto vestia diferentes roupagens ideológicas ao longo das décadas.

O planejamento urbano no Brasil tem suas raízes na formação histórica do Estado, que, conforme apresentado anteriormente pela defesa de Souza (2018), foi construído sobre a manutenção das desigualdades sociais e a defesa dos interesses das elites dominantes, e seu reflexo territorial não foi diferente. Desde os primeiros planos de embelezamento e melhoramento, entre 1875 e 1930, as intervenções urbanas visavam modernizar as cidades com inspiração europeia, mas sem qualquer preocupação com as necessidades das classes populares. Esse período inicial do planejamento urbano brasileiro foi caracterizado pela promoção de uma cidade esteticamente atraente para as elites, enquanto a população de baixa renda era sistematicamente excluída e empurrada para as periferias, perpetuando a segregação espacial (Rezende, 2013).

Com a evolução do planejamento urbano nas décadas seguintes, entre 1930 e 1990, o Estado brasileiro adotou uma abordagem mais técnica e científica, dividida em subperíodos como os Planos de Conjunto, Superplanos, e os Planos sem Mapa, como apresenta Villaça (2010). Apesar da tentativa de modernizar e racionalizar o crescimento urbano, o planejamento continuou a servir predominantemente aos interesses das elites e do capital, muitas vezes desconectado da realidade social. O período militar acentuou essa tendência, centralizando o poder nas mãos do Estado e promovendo projetos urbanos que, embora ambiciosos em escopo, frequentemente falharam em atender às necessidades das populações mais vulneráveis. A lógica científica e o discurso de modernização eram utilizados mais como instrumentos de controle social do que de transformação social, resultando em uma implementação limitada e ineficaz dos grandes projetos urbanos.

Foi nesse contexto que foram criadas as Regiões Metropolitanas, durante o regime militar. Embora essa regulamentação tenha sido instituída em 1973, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi criada em 1974, no âmbito da lei que formalizou a fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro. Essa medida é considerada significativa por refletir o contexto ditatorial e a centralização do poder estatal. Sob o pretexto de promover um planejamento urbano mais eficiente, o governo militar utilizou as regiões metropolitanas como ferramentas para consolidar seu controle sobre o território, atendendo aos interesses do capital e alinhando-se às diretrizes do mercado internacional (Rezende, 2013). Essa política, imposta de cima para baixo, não apenas marginalizou as esferas locais de decisão, mas também reforçou a segregação espacial e a desigualdade social, ao concentrar investimentos em áreas de interesse estratégico para o Estado e o mercado.

Mesmo com a posterior politização do planejamento urbano a partir da década de 1990, que buscava democratizar o processo e incluir questões sociais, o histórico do Estado brasileiro como articulador dos interesses do capital internacional continuou a prevalecer, evidenciando a dificuldade de romper com a lógica de subordinação aos interesses hegemônicos. Maricato (2000) destaca que, quando o planejamento urbano começou a abranger questões sociais, os investimentos previstos não foram executados, resultando em uma implementação limitada e ineficaz dos grandes projetos.

Isso evidencia a dificuldade de romper com a lógica de subordinação aos interesses hegemônicos, que persiste como uma constante na trajetória do planejamento urbano no Brasil, fortemente vinculado ao contexto metropolitano. O reaquecimento atual da questão metropolitana, vinculado à realização de megaeventos esportivos, como a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016, ilustra claramente essa continuidade, uma vez que resultou na remoção de milhares de famílias de baixa renda para áreas periféricas (FAULHABER, 2016), perpetuando o ciclo de exclusão social e espacial. O movimento de retomada das atividades de planejamento e governança na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, realizado em parceria com o Banco Mundial, trouxe à tona a necessidade de reestruturar a governança metropolitana com o objetivo de promover inclusão social e reduzir desigualdades. No entanto, o PDUI da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, embora apresente avanços em termos de governança participativa, é permeado por uma dualidade. Por um lado, ele se apresenta como uma resposta às demandas urbanas, mas, por outro, sua origem e influência são criticadas por continuarem alinhadas aos interesses do capital, especialmente no que se refere à valorização da terra e à perpetuação das desigualdades sociais.

O contexto de crescimento econômico, impulsionado por grandes empreendimentos como o Arco Metropolitano e o COMPERJ, foi um dos principais incentivadores para justificar a retomada de iniciativas de planejamento urbano no Estado do Rio de Janeiro. Essa perspectiva de desenvolvimento levou o governo a responder às novas demandas territoriais e, em 2014, após uma decisão do STF no ano anterior, foi instituída a Câmara Metropolitana de Integração Governamental (CMIG) com o objetivo de restabelecer a governança metropolitana. Ainda que o PDUI apresente como objetivo alguns aspectos relacionados à questão social, a configuração desse cenário que impulsionou a criação do Plano já o inclina para uma direção específica.

“O Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado representa uma oportunidade ímpar de “modelar” a metrópole à imagem e semelhança de seus desejos, potencialidades e possibilidades, modelagem essa estruturada metodologicamente nos temas fundamentais de reconfiguração espacial e centralidades, saneamento e resiliência ambiental, habitação e equipamentos sociais, mobilidade, valorização do patrimônio ambiental, construído e cultural, e expansão econômica e gestão pública. É o guia dos caminhos traçados e que

agora deverão ser trilhados para a realização do cenário desejado pela sociedade, no qual a metrópole fluminense abraça seu passado e confronta seu presente na busca de seu amanhã. É, assim, um trabalho de apropriação de legados, realidades e esperanças materializados em uma geografia única e exuberante.” (PDUI, 2018b, pág.11)

Dessa maneira, o PDUI surge com o intuito de promover uma reorganização do território metropolitano que equilibre o desenvolvimento econômico e a qualidade de vida. Segundo o relatório do Modelar a Metrópole, o Plano busca reconfigurar o espaço urbano por meio da criação de uma estrutura espacial polinucleada, que distribui de maneira mais equitativa os serviços e oportunidades urbanas, reduzindo a dependência de grandes centros e promovendo um desenvolvimento mais sustentável e harmonioso (PDUI, 2018b).

A orientação técnica que direciona os objetivos do Plano também demonstra uma inclinação ideológica. Os paradigmas sustentáveis apresentados incorporam as questões ambientais, como a gestão de recursos hídricos e resíduos sólidos, mas direcionam o sucesso dos resultados às soluções econômicas, incorporando a utilização de ativos imobiliários e fomentando parcerias público-privadas (PPP) para a viabilização dessas alternativas. Essas parcerias são elencadas como essenciais para financiar projetos e garantir a estabilidade política e econômica necessária para o sucesso do plano. Além disso, a reorientação do Estado para uma gestão mais empresarial e orientada por resultados, com uma abordagem profissionalizada e quantitativa, também é apontada como crucial para enfrentar as desigualdades e garantir a realização das metas propostas (MARANHÃO, 2009), indicando a necessidade de governança estatal mais conectada com as premissas da gestão empresarial.

A estrutura organizacional proposta reflete um esforço para enfrentar a complexidade da governança metropolitana, com a criação da Agência Executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que visava a coordenação da implementação e monitoramento do Plano para uma estrutura mais eficiente e integrada, tendo a representatividade legislativa na condução das ações da empresa selecionada para executar o Plano, o consórcio Quanta-Lerner. No entanto, ainda que a empresa vencedora tenha a credibilidade institucional na condução de planejamento urbanos complexos em larga escala, conforme o planejamento estratégico da Região

Metropolitana de Barcelona, na Espanha, não foi possível identificar publicação em Diário Oficial de processos anteriores à manifestação de interesse, para que seja possível analisar os critérios que validaram essas indicações.

A estrutura organizacional do PDUI foi promulgada pela Lei Complementar n. 10/2015. Nesta mesma lei foram regulamentadas as instituições responsáveis pela gestão metropolitana, incluindo a formação de Conselhos Deliberativo e Consultivo, além da regulamentação da Agência Executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e do Fundo Metropolitano. No entanto, algumas características dessa regulamentação estrutural – da Agência e dos Conselhos - apontam um forte desequilíbrio na sua configuração. A limitação do papel do Conselho Consultivo – único composto por representantes da sociedade civil -, a possibilidade de recebimento de doação de empresas e Agências Multilaterais pelo Fundo, sem qualquer indicação percentual direcionada a fins sociais específicos, com uso determinado pelo Conselho Deliberativo, composto exclusivamente pelos líderes do Poder Executivo, apresentando uma certa discrepâncias na distribuição de poder e peso de voto entre o Estado e os diferentes municípios da RM, levantam questões sobre a equidade e a efetividade do processo de decisão.

“Art.4º A Região Metropolitana do Rio de Janeiro exercerá suas atribuições por meio do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, formado pelo Governador do Estado, que o presidirá e pelos Prefeitos dos municípios que integram a Região Metropolitana, todos com direito a voto, com os pesos especificados a seguir:

I – municípios com até 100.000 (cem mil) habitantes: peso 01 (um) para cada município;

II – municípios entre 100.001 (cem mil e um) e 200.000 (duzentos mil) habitantes: peso 02 (dois) para cada município;

III - municípios entre 200.001 (duzentos mil e um) e 400.000 (quatrocentos mil) habitantes: peso 03 (três) para cada município;

IV - municípios entre 400.001 (quatrocentos mil e um) e 800.000 (oitocentos mil) habitantes: peso 04 (quatro) para cada município;

V – municípios acima de 800.001 (oitocentos mil e um) habitantes: peso 05 (cinco) para cada município;

VI – Município do Rio de Janeiro: peso 20 (vinte);

VII – Estado do Rio de Janeiro: peso 30 (trinta).

§1º. O presidente do Conselho Consultivo da Região Metropolitana participará das reuniões do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, como representante da sociedade civil, com direito a voz, mas sem direito a voto.

(...)

Art.12 Fica instituído o Conselho Consultivo da Região Metropolitana com o objetivo de assegurar a participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como no acompanhamento da execução de serviços e atividades relacionadas às funções públicas de interesse comum.

§1º O Conselho Consultivo da Região Metropolitana será constituído por 45 (quarenta e cinco) membros, nomeados pelo Governador do Estado, com mandato de 02 (dois) anos...

(...)

Art.14 Fica autorizado ao Poder Executivo Estadual criar o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, fundo orçamentário especial, vinculado ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, com a finalidade de dar suporte financeiro às despesas de custeio e de investimento da Região Metropolitana, incluídas as despesas da Agência Executiva da Região Metropolitana.

Art.15 Constituirão receitas do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro:

III- empréstimos nacionais e internacionais e recursos provenientes da ajuda e cooperação internacional e de acordos intergovernamentais;

VII- doações de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais e outros recursos eventuais.”
(PLC nº 10/2015)

Essas características da governança institucional metropolitana refletem um cenário de concentração de poder e sub-representação da sociedade civil, gerando desequilíbrios que comprometem a democratização do processo decisório. Essa limitação na distribuição de poder não apenas enfraquece a efetividade da gestão metropolitana, como também revela contradições que se fazem presentes na elaboração e implementação do PDUI. Assim como na governança metropolitana, o

processo de elaboração do PDUI apresenta desafios estruturais que, em última análise, limitam a inclusão social e a articulação entre os municípios, revelando uma absorção parcial dos mecanismos propostos para alcançar uma gestão mais equitativa e eficiente.

A metodologia adotada pelo PDUI, que seguiu um modelo de planejamento estratégico, envolveu a realização de diagnósticos, cenários futuros e a definição de programas de ações prioritárias, divididos em 6 eixos estruturantes, como mostra a Imagem 02. O conceito teórico que embasa a metodologia implementada foi o de "acupuntura metropolitana" (LERNER, 2003), dando uma ênfase na policentralidade e no esforço para reestruturar o território a partir de três elementos estratégicos: a Baía da Guanabara, os "Caminhos de Ferro" e o Arco Metropolitano.

Imagem 02 – Eixos Estruturantes do PDUI



Fonte: PDUI, 2018a

No entanto, a análise crítica do PDUI indica que, apesar de toda complexidade estrutural planejada, o processo de formulação e execução revelou deficiências na articulação entre municípios, na inclusão social e na definição de prioridades, conforme demonstram Senra e Bienenstein (2023). Essas deficiências revelam uma absorção parcial dos mecanismos apresentados como necessários, criando margens que poderiam ser aproveitadas por contraditórios interesses.

“Por outro lado, o PDUI/RMRJ se distancia do modelo supracitado de plano estratégico quando: a) não promove a inserção da cidade no mercado regional

e nacional; b) não adota uma estrutura piramidal de elaboração de conteúdos convergentes para uma visão de futuro comum; c) não desenha um conjunto de estratégias; d) define previamente o ordenamento territorial como objetivo principal; e) assume um programa de ações prioritárias tão amplo que, de fato, não define prioridades; f) define previamente as funções públicas de interesse comum, sem participação de municípios e sociedade” (SENRA; BIENENSTEIN, 2023, pág.13)

Esse estudo também demonstra que, ainda que o diagnóstico espacial e a compartimentação territorial tenham sido considerados desde o primeiro momento, não foi determinante para a organização das propostas dos programas prioritários do plano. A participação da sociedade civil, classificada como a categoria dentre os modelos de planejamento estratégico, ficaram restritas a etapas específicas, com um papel mais consultivo do que, de fato, deliberativo, principalmente no que se refere à destinação final dos recursos orçamentários. Outros elementos destacados por sua importância, como a governança metropolitana e a participação e articulação entre os diferentes entes do Poder Público, também se conteve nas recomendações gerais, sem se aprofundar no debate ou no desenvolvimento da regulamentação legal correspondente (SENRA; BIENENSTEIN, 2023).

Apesar das boas intenções expressas e dos objetivos amplos do PDUI, a implementação do plano enfrenta desafios significativos. O documento reflete uma tentativa de enfrentar as desigualdades socioespaciais e melhorar a infraestrutura da região, mas não aborda suficientemente questões como pobreza, distribuição de renda e vulnerabilidade social, que são marcantes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A análise crítica revela que, embora o PDUI tenha estabelecido diretrizes para a participação da sociedade e uma visão estratégica de longo prazo, há uma lacuna em termos de execução efetiva das políticas e de enfrentamento das desigualdades estruturais. Além disso, a busca por maior coerência entre os planos municipais visa reduzir conflitos de competência e fortalecer as capacidades institucionais locais, promovendo uma gestão integrada e eficiente, mas foi um resultado que não se deu na prática como o esperado (SENRA; BIENENSTEIN, 2023). Para que o PDUI atinja seus objetivos de maneira eficaz, é essencial que ele vá além de um documento normativo, adotando uma governança participativa e adaptável, e promovendo um desenvolvimento urbano que realmente aborde as desigualdades existentes e

melhore a qualidade de vida para todos os habitantes da região (LOUREIRO; LEITE, 2018).

A própria construção da narrativa do Plano apresenta essas fragilidades,

“Medida. Amplitude. Visão. Alto. Sonhos. Palavras que sintetizam dois anos de trabalho que procurou trazer à luz a premência, a pertinência, a oportunidade de se colocar no âmago da reflexão e do debate sobre os caminhos de desenvolvimento futuro do Rio de Janeiro a dimensão metropolitana, e as questões relativas ao seu planejamento, sua gestão, e à colaboração intermunicipal. (...) Desafios e oportunidades que inspiram uma visão de futuro compartilhada, um sonho que enleva e eleva as aspirações dessa que é a mais icônica das metrópoles nacionais, sinônimo de brasilidade, destino de desejo, decantada em verso, prosa e música mundo afora.” (PDUI, 2018b, pág.11)

“Nesse sentido, a integração, se revela como um fetiche, no sentido de ser uma solução mágica para alcançar os resultados desejados. Isto porque não se verificam condições para se estabelecer uma ampla integração das ações, tendo em vista, especialmente, a concentração de recursos no governo federal, e as diferenças políticas entre os entes federados.” (SENRA; BIENENSTEIN, 2023)

Percebe-se, então, que o PDUI, ao mesmo tempo em que representa certo avanço na regulamentação metropolitana e na aplicabilidade do Estatuto da Metrópole, pode ser entendido como uma manobra estatal que mantém o ciclo hegemônico do planejamento urbano alinhado aos interesses do capital internacional. O financiamento do Plano pelo Banco Mundial sugere que as diretrizes urbanas estabelecidas visam a valorização do capital, sobretudo por meio do aumento do preço da terra, direcionando o desenvolvimento urbano de maneira a beneficiar investidores externos em detrimento de uma abordagem mais inclusiva e equitativa. Essa dualidade, na qual o Plano tenta responder às demandas locais, mas se alinha aos interesses globais, reflete as complexidades e contradições do desenvolvimento urbano contemporâneo no Brasil.

3.3 A governança metropolitana e a elaboração do PDUI

Este último subcapítulo do capítulo “O Estado como articulador dos interesses da iniciativa privada e seu impacto nas dinâmicas urbanas” também será de análise do

PDUI, mas com um outro foco, o do seu processo, buscando responder “como” ele se desenrolou. Neste subcapítulo, o objetivo é entender como a governança metropolitana foi desenhada para responder à motivação da criação do Plano, assim como foram estruturadas as suas etapas de planejamento e como foi feita a inclusão da participação popular no seu processo.

Para esse estudo, a base de dados utilizada é a mesma do subcapítulo anterior, alterando apenas o foco de coleta de informação e dimensões de análise. Dessa forma, será possível entender como o Estado atua como o canal entre as ações demandadas pelos mecanismos de acumulação de capital globais e as dinâmicas urbanas locais presentes na vida cotidiana da população. No percurso analítico dos três subcapítulos, iniciando pela dimensão histórica e passando pelo entendimento do porquê e do como através de um caso específico, será possível compreender como a teoria se apresenta na prática. E assim, numa estrutura metodológica que se propõe analisar o objeto de estudo em diferentes camadas, esse capítulo se encerra trazendo percepções dessa escala intermediária, que conecta o macro, apresentado no segundo capítulo, com o micro, que será desenvolvido no capítulo em sequência.

O Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado tem como dimensão transversal em todo seu processo a questão metropolitana. Para que seja possível entender como o financiamento do desenvolvimento urbano impacta diretamente na dinâmica local, é fundamental compreender de que forma o Estado representa o papel de articulador dos interesses da iniciativa privada. E, nesse caso, o Estado ganha uma dimensão metropolitana, sendo necessário um aprofundamento nessa temática, para que seja possível identificar quais aspectos da governança metropolitana expressam esse papel estatal, seja na configuração da sua gestão, seja no processo em que o Plano é elaborado. No capítulo anterior, analisamos esse ponto através da discussão do planejamento urbano. Neste, focaremos na estruturação metropolitana.

Após a análise da criação do Estado Subdesenvolvido e sua relação com o capitalismo financeiro foi possível chegar a algumas conclusões a respeito da motivação do surgimento do PDUI. Pretende-se, então, no presente subcapítulo, conectar a questão metropolitana com a influência hegemônica no desenvolvimento urbano. E essa conexão se mostra ainda mais forte quando o próprio relatório do PDUI resgata a origem da governança metropolitana dentro de um contexto de ditadura

militar, o qual, por sua vez, também se relaciona com essa influência econômica e política externa.

Conforme já mencionado, o contexto brasileiro na década de 70 era de um crescimento urbano explosivo, com uma forte migração do campo para a cidade que ocasionou em diversos problemas de infraestrutura urbana. Nessa mesma década, no ano de 1974, o Brasil já vivia uma ditadura militar, assim como outros países vizinhos latino-americanos, e, como já apresentado, foi nesse ano que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi formalmente estabelecida. Ainda que cada país e região apresentem contextos específicos, as ditaduras militares eram apoiadas pelos estadunidenses, que viam nesse movimento conservador uma proteção à ameaça do comunismo.

Durante esse período, muitas iniciativas de desenvolvimento urbano foram sendo tomadas, alcançando patamares de urbanização de países desenvolvidos, ainda que sem uma estrutura econômica, social e institucional que respaldasse esse avanço. Sob a influência hegemônica, as ditaduras militares promoveram um modelo de desenvolvimento urbano que favorecia a elite econômica e as corporações multinacionais, através da expansão de infraestruturas rodoviárias, construção de aeroportos, modernização urbana e diversas outras iniciativas que provocaram uma forte gentrificação de centros urbanos, acumularam um grande endividamento externo e promoveram um modelo de desenvolvimento que reforçou as desigualdades sociais já existentes.

Nesse sentido, em 1975, foi criada a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Fundrem), com o objetivo de promover iniciativas de planejamento e desenvolvimento centralizadas nos governos estaduais. Foram realizados alguns projetos de interesse local, assim como convênios e estudos para elaboração dos planos diretores municipais, mas como essa lógica de gestão refletia uma ideia de poder centralizado e distante das dinâmicas locais, o Fundrem enfrentou desafios de competência e conflitos com administrações municipais (SENRA; BIENENSTEIN, 2023).

A manutenção do modelo de gestão durante o período militar em combinação com a crise econômica de 1980 e com o processo de redemocratização, que se iniciou em seguida, levou ao enfraquecimento institucional e político da Fundrem, sendo

extinta em 1989 pelo Executivo Estadual. Em continuidade a esses processos regulatórios, a Lei Complementar Estadual nº 64 formalizou a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e instituiu o Fundo Contábil de Desenvolvimento Metropolitano (FDRM). Ainda que um novo arranjo institucional tenha sido criado, a questão metropolitana não estava em destaque, fazendo com que algumas regulamentações legais só tenham sido realizadas no final da década de 90, quando esse assunto começa a retornar para a agenda pública (IPEA, 2021b).

Os anos 2000 chegaram acompanhados de muitas novidades e transformações, que retornaram a questão metropolitana para o centro do debate. Em termos político-institucionais, 2001 foi o ano que foi promulgado o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), 2003 quando foi criado o Ministério das Cidades e, no logo ano seguinte, foi realizada a Campanha Plano Diretor Participativo, em 2005 foi aprovada a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) e, em 2012, quando foi aprovada a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012). Em termos econômicos produtivos, 2008 foi implantado o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – COMPERJ, 2012 foi instalada a Companhia Siderúrgica do Atlântico – TKCSA, e diversos outros projetos que foram realizados nessa década, como a reestruturação do Porto de Itaguaí e dos estaleiros da Baía de Guanabara, no município de Niterói e do Rio de Janeiro. Esses grandes acontecimentos destacaram a urgência de uma governança metropolitana eficaz para lidar com desafios de infraestrutura e desenvolvimento, além de também ser considerado um cenário perfeito para atrair o olhar de investidores.

Seguindo esse movimento, o Governo do Estado do Rio de Janeiro criou dois órgãos no voltados para uma abordagem mais sistemática e integrada da governança da região metropolitana: o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, em 2011, e a Câmara Metropolitana de Integração Governamental, em 2014. Nesse mesmo período, em 2013, o STF também definiu que a competência da organização das funções públicas de interesse comum, como saneamento básico, seria realizada por uma entidade metropolitana. Em 2015, por sua vez, foi aprovado o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), que orientou a governança metropolitana por meio de diversos arranjos, instrumentos e planos. Essas medidas, no entanto, não vieram acompanhadas de uma fonte de recursos que viabilizassem e dessem suporte ao

atendimento das exigências legais, o que gerou uma grande dificuldade na sua implementação.

Durante o processo de elaboração do PDUI, aconteceram algumas alterações no arcabouço legal que configurava as diretrizes de políticas metropolitanas. Em 2018, por exemplo, a Medida Provisória nº 818/2018 modificou algumas partes do Estatuto da Metrópole, retirando a exigência de realização de audiências públicas em todos os municípios da região metropolitana e estendendo o prazo de finalização do PDUI e de outros Planos.

É possível perceber que diferentes arranjos têm sido experimentados ao longo do tempo, refletindo as particularidades políticas, culturais e institucionais de cada contexto. No entanto, nenhum desses arranjos se mostrou uma solução ideal e genérica para os desafios metropolitanos. Isso se deve, em grande parte, à influência do cenário político local e dos usos costumeiros de governança, os quais têm mais peso do que marcos legais teóricos específicos. Além disso, o relatório do PDUI também aponta para uma própria inexistência de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado em escala nacional, criando uma incoerência do que está sendo elaborado localmente dentro de uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Essa mesma desarticulação também é percebida em outras escalas, sendo identificada a mesma incoerência do que é planejado em municípios vizinhos, que ainda que compartilhem dinâmicas e tecidos urbanos, podem vir a estruturar seu desenvolvimento em direções opostas. Essa discrepância acontece porque os líderes municipais desenham a sua estratégia de atuação tendo a reeleição como objetivo final, fazendo com que as políticas públicas ocupem um lugar secundário em suas prioridades. Com isso, a integração entre mais de um município, em termos de gestão ou de planejamento, se torna prejudicada, principalmente se o líder municipal vizinho representar uma legenda de oposição.

Nesse sentido, a questão metropolitana retorna à agenda política destacando a interdependência dos municípios na resolução de problemas comuns. Esta interdependência é particularmente relevante em áreas conurbadas, onde as fronteiras municipais são menos perceptíveis e os desafios urbanos se interligam, mas não somente nesse tipo de configuração, sendo verificada a importância de soluções colaborativas em diferentes contextos. Os municípios vizinhos enfrentam desafios

semelhantes, como a gestão de mananciais de água, tratamento de esgoto, disposição de resíduos sólidos e desenvolvimento de infraestrutura industrial e logística. A colaboração entre eles é essencial para a sustentabilidade e eficiência das políticas públicas, garantindo que os benefícios e custos das ações sejam compartilhados equitativamente.

Conforme apresentado no relatório do PDUI (2018a), a atuação conjunta e harmônica de dois ou mais municípios vizinhos pode resultar em significativos ganhos de custo-eficiência. Antes de 2005, a ausência de um marco legal que normatizasse essa relação institucional forçava os municípios a limitarem seus investimentos ao próprio território, mesmo quando interesses comuns estavam em jogo. A aprovação da Lei dos Consórcios Públicos possibilitou uma nova institucionalidade, permitindo que conjuntos de municípios atuassem coletivamente em seus territórios, promovendo a fusão horizontal das autonomias e obrigações e permitindo que os municípios alcancem resultados coletivos que seriam difíceis de serem obtidos isoladamente. Essa possibilidade se apresenta de maneira vantajosa, mas mesmo os projetos que avançaram dentro dessa lógica da cooperação para obtenção de recursos federais sofreram dificuldade de gestão na sua operação, justamente pela ausência de formatos institucionais que viabilizem essa ação compartilhada.

O impasse nessa gestão compartilhada apresenta motivações que vão muito além do aspecto funcional e institucional, uma vez que possuem raízes muito mais profundas na própria formação do Estado Brasileiro e na configuração do jogo político local, conforme já apresentado. A discussão sobre a governança metropolitana envolve a delicada questão da redistribuição de poder. Nenhuma esfera ou instituição tende a ceder poder sem obter algum benefício em troca. A implementação eficaz das diretrizes metropolitanas depende da superação dessas resistências políticas, garantindo que as entidades metropolitanas possuam a autoridade e os recursos necessários para coordenar ações regionais de forma efetiva. A reforma do Estatuto da Metrópole pode fornecer o suporte legal necessário para facilitar essa cooperação, enquanto a redistribuição de poder deve ser gerida com cuidado para assegurar que todas as partes envolvidas percebam benefícios concretos (PDUI, 2018a). A interdependência dos municípios, aliada a uma estrutura legal e institucional robusta, é fundamental para alcançar uma gestão urbana eficiente e equitativa.

A partir desse debate, é possível perceber como que a questão metropolitana, ainda que tenha mobilizado muitos debates e promovido a criação de diferentes estruturas, não conseguiu elaborar um caminho que atenda às reais necessidades dessa integração intermunicipal. Seja pela dificuldade de implementação de ferramentas e instrumentos, seja pela disputa política local, a intenção de promover esse arranjo em escala metropolitana geralmente não avança muito além da publicação legal. Toda a mobilização de atores e movimentos em volta dessa temática inevitavelmente provoca algumas mudanças, ainda que em termo intelectuais, mas não chega a atingir os resultados esperados.

Por outro lado, esse comportamento cíclico que surge de demandas urbanas, passa pelo debate e mobilização e resulta em formatos institucionais legais que pouco se refletem no território, não deixam de receber o financiamento das Agências Multilaterais para investimento em infraestrutura urbana. E, coincidentemente ou não, é justamente quando esse financiamento acontece que a questão metropolitana começa a perder a sua relevância, até surgir uma nova demanda urbana que dê início ao mesmo ciclo. Nesse sentido, vale a reflexão se os formatos institucionais de gestão metropolitana são efetivamente elaborados para serem implementados, ou se sua própria obsolescência faz parte da motivação da sua criação.

O formato que um processo é construído pode interferir diretamente no seu resultado, e é por isso que, além da retomada histórica da questão metropolitana, também é necessária uma análise na condução do processo de elaboração do PDUI pela Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, é necessário entender como a metodologia que foi planejada verticalmente pelos representantes do Consórcio Quanta-Lerner e do Banco Mundial se implementaram na prática. Com isso, pretende-se identificar, por meio da análise do PDUI como estudo de caso, como o Estado expressa essa articulação com os interesses da iniciativa privada.

A escolha feita pela coordenação do Plano foi de materializar os diagnósticos, participações e soluções para a Região Metropolitana através da elaboração de mapas. Através deles, seria possível identificar as características, dinâmicas e desigualdades territoriais de maneira mais visível e didática, podendo ser mais facilmente compreendido por todos os membros participantes. Para isso, foi realizado um grande levantamento de dados dos diferentes municípios:

“A necessidade de dados específicos dos municípios, a busca por informações mais atualizadas, a transposição dos dados para a cartografia metropolitana e a decisão de aprofundar alguns temas por meio de estudos complementares fizeram que com a produção e entrega de informações referentes à caracterização da metrópole fluminense extrapolasse os produtos referentes ao tema.” (PDUI, 2018a, pág.44)

Esse esforço de coleta de informações para uma consolidação cartográfica também se deu na união dos zoneamentos de cada município, com o objetivo de uma análise conjunta do resultado do que estava sendo proposto individualmente. Com a compilação desses mapas, foi percebida uma discrepância entre os municípios em diferentes aspectos, como nas categorias que foram definidas nos seus zoneamentos e até mesmo na própria regularização urbana vigente que, em muitos casos, já estava ultrapassada e desconectada da realidade atual, tornando ainda mais difícil essa gestão em escala metropolitana. A imagem abaixo, retirada do relatório do PDUI, mostra o status de cada município em termos dos Instrumentos de Planejamento Urbano implementados.

Imagem 03 – Situação dos Instrumentos de Planejamento Urbano nos Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Município	Órgão Gestor de Planej Urb e Escolaridade do Gestor**			Plano Diretor			Legislação Uso Ocup Solo			
	Exclusiva	Compartilhada*	Subordinada	Existe?	Ano	Atualização	Perím Urb	ParcSolo	ZoneamUso	ContribMelh
Belfort Roxo	méd			sim	2007	não	1993	2012	2012	PD/2007
Cachoeiras de Macacu		sup		sim	2006	não	1967	1943	PD/2006	2003
Duque de Caxias			sup	sim	2006	não	1987	1974	2005	não
Guapimirim		pos		sim	2003	não	1997	1991	1997	não
Itaboraí		pos		sim	2006	não	2006	1984	1986	2003
Itaguaí	sup			sim	2007	2012	1949	PD/2012	PD/2012	não
Japeri	méd			sim	2006	não	PD/2006	PD/2006	PD/2006	PD/2006
Magé		fund		sim	2006	não	PD/2006	1991	1991	1999
Maricá			sup	sim	2006	não	2010	2008	2008	1990
Mesquita	fund			sim	2006	não	PD/2006	2011	2011	PD/2006
Nilópolis		sup		sim	2006	não	PD/2006	1977	PD/2006	2004
Niterói	mestr/dout			sim	1992	2004	1970	1995	1995	não
Nova Iguaçu		pos		sim	2011	não	2006	1998	2013	1997
Paracambi	sup			sim	2006	não	2007	não	2007	não
Queimados	mestr/dout			sim	2006	2014	2014	1999	2014	1995
Rio Bonito		méd		sim	2006	não	1998	1998	1998	2009
Rio de Janeiro		sup		sim	2011	não	PD/2011	1970	1976	PD/2011
São Gonçalo			sup	sim	2009	não	1962	2010	2010	2009
São João de Meriti			sup	sim	1981	2006	não	2010	2010	PD/2006
Seropédica	sup			sim	2006	não	PD/2006	PD/2006	PD/2006	2005
Tanguá		sup		sim	2006	não	2013	2013	2013	2007

*= em mesmo nível.

**= último nível completo.

Fonte: PDUI, 2018b

Os mapas contidos nesses respectivos instrumentos foram apresentados e analisados em Oficinas Regionais, que foi o formato escolhido para a inclusão da participação no processo. Nessas Oficinas, o objetivo era justamente refletir e debater

as potencialidades e os desafios metropolitanos, a partir de uma visão integrada e estratégica.

“A partir da junção de diferentes segmentos da sociedade (órgãos públicos, gestores, técnicos, sociedade civil, concessionárias, setor privado, entidades de classe, etc.) e seus respectivos conhecimentos sobre o território e as políticas públicas nele implementadas, buscou-se identificar as especificidades de um conjunto de municípios com relação a outros, entendidas enquanto vocações complementares para promoção de um novo modelo de desenvolvimento integrado da metrópole do Rio.” (PDUI, 2018a, pág.23-24)

Todo esse esforço, no entanto, sofreu diversos desafios no seu percurso, decorrentes da crise institucional e política que o Governo do Estado do Rio de Janeiro passou nesse período. Caracterizada por escândalos de corrupção, dificuldades econômicas severas e instabilidade governamental, a crise impactou diretamente a capacidade de planejamento e elaboração do Plano. A falta de recursos financeiros, aliada à desconfiança pública nas instituições governamentais, criou um cenário desafiador para a formulação de um plano que exigia cooperação entre diferentes esferas administrativas e setores da sociedade civil.

Essa conjuntura adversa não apenas limitou o alcance das iniciativas propostas pelo PDUI, mas também evidenciou a necessidade premente de reformas estruturais para garantir uma gestão mais transparente e eficaz no Estado. Além disso, conforme já foi mencionado, a própria regulamentação legal metropolitana sofreu alterações, perdendo a exigência da realização de audiências públicas e postergando o prazo para a conclusão do PDUI. Com isso, algumas medidas foram reavaliadas, reduzindo boa parte das oficinas que seriam realizadas inicialmente.

Além de colocar em xeque a participação popular nesse processo, conforme já foi demonstrado anteriormente, a decisão por essa redução demonstra a importância que a inclusão da população nos processos decisórios representa para o corpo estatal. O esforço pelo levantamento de dados e informações dos municípios, que extrapolou o planejamento inicial, não era algo exigido nas diretrizes do Plano, mas se efetivou nas ações realizadas. Já a realização das Oficinas, que inicialmente eram exigidas e planejadas, foram revogadas junto a Medida Provisória nº 818/2018. Esse comportamento reforça o questionamento realizado anteriormente sobre a relevância cíclica da questão metropolitana, que geralmente vai sendo reduzida após sua

regulamentação e financiamento. Se a atuação do Estado expressa a articulação com os interesses privados, conclui-se que algo muito valioso pode ser mapeado na coleta de dados e que algo muito desafiador pode ser encontrado na participação popular.

Como é possível perceber, o planejamento urbano integrado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) enfrenta uma série de desafios decorrentes de seu histórico de desigualdades socioespaciais e da complexidade das dinâmicas urbanas. Desde sua institucionalização nos tempos da ditadura militar até os esforços recentes de retomada do planejamento metropolitano, o processo enfrentou obstáculos relacionados à centralização do poder, à falta de cooperação entre os municípios, à ausência de uma visão integrada do desenvolvimento urbano e à uma efetiva inclusão da participação popular.

No entanto, é essencial analisar esses processos de institucionalização questionando como essas estruturas de poder reproduzem ou desafiam as hierarquias e desigualdades históricas. A maneira e o formato que esse processo é conduzido podem perpetuar dinâmicas de exclusão e marginalização. Apesar do esforço do PDUI em reduzir as desigualdades territoriais com o seu ordenamento, o documento “não tem no seu escopo a definição de políticas sociais que possam, isoladamente, trazer soluções para os principais desafios e gargalos sociais postos para a Região Metropolitana” (PDUI, 2018a, pág.11).

A governança metropolitana se apresenta como um elemento-chave na promoção de um planejamento urbano mais justo e inclusivo, permitindo a participação de diversos setores da sociedade na definição de políticas públicas. No entanto, a efetividade dessa governança depende de uma mudança de paradigma que reconheça e desafie as estruturas de poder coloniais que moldaram historicamente o desenvolvimento urbano na região. Para avançar em direção a uma governança metropolitana verdadeiramente democrática e inclusiva, é necessário reconhecer e confrontar as raízes coloniais e autoritárias dessas estruturas, promovendo uma distribuição compensatória de poder e recursos e garantindo a participação ativa de todas as partes interessadas na tomada de decisões que afetam suas vidas e comunidades.

Uma proposta apresentada pelo PDUI que corrobora nesse sentido é necessidade de atualização e aprimoramento da política tributária municipal, desde o

89,42 em 2000 e R\$ 191,13 em 2010, enquanto o valor pago por cada habitante pela máquina municipal metropolitana foi de R\$ 382,43 em 2000 para R\$ 836,79 em 2010.

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho evidencia como a dinâmica do preço do solo se relaciona diretamente com os investimentos em infraestrutura urbana realizados por meio de Agências Multilaterais. Esses investimentos acabam valorizando parcelas do território que oferecem maior retorno de investimento, gerando uma lógica de especulação imobiliária que eleva significativamente o preço do solo nessas áreas. No entanto, essa valorização não se traduz em melhorias efetivas na qualidade de vida urbana, sobretudo nas regiões mais carentes, que permanecem desassistidas de investimentos estruturais. Tal dinâmica reforça um modelo de desenvolvimento urbano desigual, em que os benefícios econômicos decorrentes da valorização do solo são apropriados por setores privados ou por parcelas privilegiadas da sociedade, sem que haja redistribuição ou que se reverta os ganhos obtidos para a promoção de justiça social e melhoria nas condições de vida das populações mais vulneráveis. Assim, evidencia-se um descompasso entre os interesses econômicos que guiam esses investimentos e a necessidade de promover uma urbanização que seja justa e inclusiva.

Nesse sentido, se torna ainda mais crucial uma condução adequada da gestão metropolitana para um desenvolvimento urbano justo, uma vez que a própria ideia de desenvolvimento pode levar a diferentes interpretações. Além dos diversos pontos destacados no decorrer do trabalho, a definição de desenvolvimento estabelecida pelo órgão gestor impacta diretamente na visão de futuro que conduz o Plano.

“Numa visão de futuro, é primordial a construção de um espaço mais equânime, com oferta de moradias, empregos, infraestrutura e serviços, em toda a sua extensão. O que só se torna possível diante da revitalização da economia do Rio de Janeiro e ao se deslocar a concentração de atividades para novos ambientes, inclusive de tecnologia e inovação e economia criativa, com estímulo à geração de emprego e renda de forma descentralizada.” (PDUI, 2018a, pág. 295)

O objetivo é uma cidade mais justa, mas, para isso, necessita de mais investimento de infraestrutura e desenvolvimento urbano. Ainda que sejam diretrizes que se relacionem com um modelo urbano mais sustentável, a urgência pela recuperação econômica contradiz as premissas progressistas que esse modelo

evoca. O argumento apresentado para a aposta na economia criativa, tecnologia e inovação corrobora com a dinâmica de desenvolvimento vigente, tendo sido identificado como o setor que o Rio de Janeiro apresenta grande vantagem competitiva porque “o mecanismo estimulante do progresso em uma economia capitalista é a concorrência” (PDUI, 2018a, pág.93).

É válido salientar que a economia criativa possui um grande potencial de inclusão social, uma vez que apresenta princípios de sustentabilidade, diversidade cultural, inclusão produtiva e inovação. No entanto, ela não é suficiente para promover essas iniciativas isoladamente, principalmente se o modelo de desenvolvimento defendido promove um perfil de evolução urbana dentro dos ritos do desenvolvimento linear. Além disso, uma inclusão social efetiva precisaria ir muito além de um avanço econômico, uma vez que as desigualdades territoriais já dificultam por si só essa integração, recebendo também uma grande influência da mobilidade, ofertas de serviços essenciais, moradia e até mesmo a sensação de não-pertencimento nesses espaços. Portanto, a cooperação entre os diferentes eixos é crucial para construir uma abordagem estratégica que aborde as múltiplas causas desses problemas, para que seja possível, então, a promoção de condições mais equitativas e sustentáveis na região.

Outro importante ponto de alerta que é mencionado no relatório e merece o destaque neste trabalho é em relação à crise econômica do Estado do Rio de Janeiro. As prospecções desse cenário não são nada positivas, indicando uma recuperação econômica e fiscal somente em meados da próxima década, destacando a necessidade de planos de longo prazo para enfrentar os desafios estruturais da região. Com isso, o PDUI assumiria um papel crucial no direcionamento de caminhos para enfrentamento da crise. E é justamente o desenho desses caminhos que provocam reflexões a respeito da efetividade das soluções.

O primeiro caminho apresentado diz respeito ao próprio modelo de investimento. “Será imperativo concentrar esforços em ações de gestão da crise, com foco na estruturação das condições para o desenvolvimento de ações transformadoras do espaço urbano” (PDUI, 2018a, pág. 91) que promovam a desconcentração produtiva e o desenvolvimento de uma rede urbana polinuclear, revigorando a economia por meio dos municípios menos desenvolvidos. É curioso como o relatório reconhece reiteradamente que os investimentos públicos sociais são

os mais prejudicados nesse contexto de recuperação fiscal, mas a proposição que nasce a partir dessa reflexão retoma as diretrizes de desenvolvimento produtivo capitalista.

Também é apresentada a problemática relacionada à grande quantia de recurso que está destinada à previdência social, demonstrando a preocupação com a impossibilidade de redução a curto prazo, uma vez que a tendência é aumentar a proporção do que é despendido em relação ao que é recolhido. Por mais que o debate em relação à previdência social seja amplo e apresente diversos fatores complexos, o alerta se apresenta no sentido do cuidado que essa temática precisa ser abordada. O documento propõe um programa de recuperação tributária acompanhado de justiça fiscal, que realmente precisa ser a norteadora dessa tomada de decisões. No entanto, essa justiça precisa ser considerada também em outros aspectos, entendendo seus reflexos no modelo de contratação e na própria lógica de produção e arrecadação tributária, para que os impactos não sejam sentidos justamente pela população em vulnerabilidade socioeconômica, que são as mais dependentes desse recurso.

Seguindo essa linha da recuperação tributária, o relatório também traz algumas possibilidades de incentivos fiscais que o Estado e a União poderiam oferecer para os municípios alcançarem metas fiscais. Seja através do repasse “premiado” na quota-parte do ICMS pelo Governo do Estado, seja através da criação de um fundo com esse fim pelo Ministério das Cidades, seja através de programas de financiamento pela Caixa Federal, o objetivo é estimular a solvência e solidez financeira municipal, criando essa força-tarefa que envolve diferentes entes federativos e órgãos públicos. Essa postura, de fato, se configura de uma maneira positiva, uma vez que a autonomia financeira municipal possibilitaria uma resposta mais efetivas às demandas locais e tornaria desnecessária a necessidade de auxílio externo. No entanto, conforme expresso no relatório, o propósito dessa boa situação financeira municipal é porque dela depende o sustento de investimentos adicionais para um eficaz desenvolvimento metropolitano.

Percebe-se, por fim, que muitos problemas são identificados e reconhecidos, assim como muitas soluções são apresentadas, mas em nenhum momento se questiona a própria ideia de desenvolvimento. Ela não somente é defendida, como também é apresentada como o único caminho possível para qualquer que seja o futuro desenhado. Reconhecem os desafios sociais, mas direcionam as soluções por vias

econômicas. Para isso, inclusive, indicam ser essencial a relação do PDUI com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) elaborados pela ONU e com os demais planos nacionais e internacionais chancelados pela mesma Agência. A partir dessa percepção, começa ser possível fechar o ciclo de análise que foi proposto no começo do trabalho.

4 OS REFLEXOS NO TERRITÓRIO E O BEM-ESTAR URBANO DA POPULAÇÃO LOCAL

Como nos capítulos anteriores já foram analisadas as macros camadas referentes ao processo da atuação das Agências Multilaterais no desenvolvimento urbano local, neste capítulo pretende-se debruçar nos elementos mais territoriais, que se referem à microescala, de forma a abraçar as diferentes dimensões da presente pesquisa. Como as políticas adotadas pela Administração Pública afetam diretamente a configuração social, principalmente na parcela mais dependente dos serviços e políticas públicas, a análise territorial do bem-estar urbano será realizada a partir das cinco dimensões definidas pelo IBEU, elaboradas pelo Observatório das Metrópoles.

Dessa forma, será possível entender como esse pacote de medidas e condicionalidades reflete na vida cotidiana da população, inclusive a partir das soluções desenhadas pelo Plano para responder às demandas urbanas, que também se expressam nos dados do Censo. Além disso, a própria inclusão da face humana também é considerada na elaboração do PDUI e, de acordo com o que foi apresentado anteriormente, esse papel representa um aspecto fundamental na manutenção do ciclo de dependência, incluindo esses atores não necessariamente para uma participação ativa, mas como também responsáveis pelo cumprimento das propostas.

Para isso, ao longo deste capítulo, nos debruçaremos em três elementos principais, para que seja possível a compreensão territorial desse ciclo de atuação em escala global. O primeiro elemento se refere ao debate dos indicadores e as avaliações de qualidade de vida que eles promovem, mostrando como diferentes interesses e pontos de vista produzem diferentes dados e conclusões. O segundo elemento a trazer para o debate é especificamente sobre o indicador que é utilizado para análise qualitativa do presente trabalho, o Índice do Bem-estar Urbano (IBEU) elaborado pelo Observatório das Metrópoles. Com isso, será possível abordar o terceiro elemento deste capítulo, que é a própria análise do PDUI através das dimensões propostas pelo IBEU. Dessa maneira, concluímos o ciclo de análise proposto em todas as escalas, partindo desde o histórico de atuação das Agências Multilaterais até a compreensão de cada dimensão referente à qualidade de vida urbana em escala local.

4.1 Os indicadores avaliativos e suas perspectivas

Assim como nas demais camadas de análise, os subcapítulos também iniciam por uma abordagem mais contextual, sendo possível compreender de maneira mais embasada e crítica de que ponto estamos partindo. Dessa forma, como o objetivo desta última parte do trabalho é entender como as mudanças propostas pelas Agências Multilaterais e o seu respectivo pacote de condicionalidades impactam na qualidade de vida e na dinâmica urbana da população, é importante resgatar alguns pontos importantes sobre como essa avaliação foi feita ao longo do histórico de desenvolvimento urbano brasileiro. Além disso, como o Plano será analisado pelas dimensões propostas pelo IBEU que, por sua vez, usa os dados do Censo, também é importante trazer os principais aspectos da sua origem, a justificativa e o objetivo da sua criação, assim como um breve apanhado dos dados que foram coletados ao longo do tempo.

Para esse primeiro subcapítulo, será realizada uma revisão bibliográfica narrativa de textos com apanhados históricos, tendo como referência principal as reflexões trazidas por Stephanou (2005) e Nahas Et al. (2006). Dessa forma, será possível conectar as principais características do processo de desenvolvimentos urbano com as diferentes abordagens pelas quais foram avaliadas sua qualidade de vida. A partir dessa compreensão, o ciclo de questionamentos que motivou esse trabalho começa a se fechar, trazendo algumas conclusões e apontamentos a serem debatidos e aprimorados no cenário de articulação e construção de política urbana.

Como defende Stefanou (2005), é fundamental analisarmos a metodologia utilizadas pelos órgãos responsáveis pela criação dos indicadores que direcionam políticas urbanas, entendendo que os critérios e objetivos considerados constituem os elementos para o aprimoramento da gestão pública. Esses índices não são neutros e refletem, em grande parte, as prioridades das instituições que os desenvolvem. “Pode-se afirmar que a avaliação em si é um ato que instrumentaliza o conhecer, o compreender, o orientar, o “aperfeiçoar ações de indivíduos ou grupos” (STEPHANOU, 2005, pág.135).

A análise de políticas públicas e dos projetos financiados por instituições financeiras multilaterais (IFMs), como o Banco Interamericano de Desenvolvimento

(BID) e o Banco Mundial (BIRD), é um campo de grande relevância, especialmente para o contexto brasileiro. Essas instituições, que desempenham papéis cruciais no desenvolvimento econômico e social dos países membros, conforme discutimos ao longo do trabalho, também se dedicam à avaliação dos impactos de seus projetos, buscando eficiência, eficácia e resultados que promovam o desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, Stephanou (2005, pág.129) discute três indicadores principais que compõem essas avaliações: eficiência, a eficácia e o impacto.

O impacto, por sua vez, pode ser avaliado por diferentes perspectivas. Ele pode ser objetivo, trazendo uma abordagem mais quantitativa das alterações que foram provocadas, também pode ser subjetivo, partindo da percepção de cada beneficiário, e, por fim, também pode ser substantivo, que é quando o impacto altera qualitativamente a condição de vida do seu público-alvo. Segundo a mesma autora, “a ênfase nos resultados é importante para as Agências Multilaterais, pois é a base para a verificação das exigências que estas têm para com os países membros” (STEPHANOU, 2005, pág.156). Esse ponto é crucial para a compreensão do comportamento das Agências Multilaterais e das ações de decorrem dessas avaliações. Da mesma forma, é de suma importância trazermos essa dimensão para o debate, uma vez que um dos objetivos gerais deste trabalho é a criação de novas percepções que possam colaborar na construção de políticas urbanas mais equitativas e sustentáveis.

Percebe-se, então, conforme lembrado pela autora e já mencionado por diversos outros especialistas na área, com o foco da abordagem sendo direcionado para o resultado, se afasta da necessidade da compreensão dos porquês. A partir dos critérios que compõem os indicadores de avaliação, é construído um embasamento técnico para a condução de medidas econômicas.

“A partir desse documento, o BID define suas metas em cima de três áreas de mudança da política de desenvolvimento do país: a abertura econômica; as medidas para diminuir a inflação e a modificação do regime de câmbio. De acordo com o Banco, as reformas estruturais que promoveram as privatizações, a integração regional e uma maior responsabilidade fiscal, tornaram o país mais moderno e em pleno processo de desenvolvimento” (STEPHANOU, 2005, pág.145)

A trajetória do movimento de indicadores sociais, no entanto, já passou por diversas perspectivas de abordagem, correspondendo aos principais embates sociais, econômicos e políticos da época em questão. Na década de 60, por exemplo, quando esse debate surgiu, os indicadores sociais pretendiam apaziguar o descontentamento da população com o cenário social do Brasil, já sendo percebido que o progresso econômico não viria necessariamente acompanhado do “bem-estar social” (NAHAS Et al., 2006). Na década seguinte, com o agravamento da problemática ambiental provocado pela intensificação da urbanização, novos indicadores que abordassem o caráter ambiental também foram criados. Foi só na década de 90, por sua vez, que as agências de financiamento passaram a centrar-se na questão da pobreza, trazendo essa abordagem mais focada nos resultados e na mensuração dos níveis de pobreza que não prejudiquem o desenvolvimento econômico.

Nessa linha, foi criado o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pela ONU em 1998, incorporado ao “Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil”, com o objetivo de monitorar o processo de desenvolvimento mundial. O IDH é composto por três dimensões – renda, educação e longevidade –, apresentando uma visão limitada e simplificada do desenvolvimento. A dimensão de renda, por exemplo, reflete apenas indicadores econômicos, desconsiderando aspectos como desigualdade social, acesso a oportunidades e qualidade de vida. A dimensão de educação prioriza fatores quantitativos, como anos de escolaridade, negligenciando aspectos relacionados à qualidade do ensino. Já a dimensão de longevidade avalia a expectativa de vida sem considerar as condições que garantem uma vida digna, como acesso a serviços básicos de saúde, por exemplo. Assim, o IDH reduz a complexidade do desenvolvimento humano a métricas simplistas, ignorando as múltiplas variáveis que determinam o bem-estar e a justiça social. Percebe, então, um exemplo claro de como os indicadores podem demonstrar perspectivas parciais.

Para contornar essas limitações, alguns índices alternativos foram elaborados para que as políticas públicas fossem mais bem direcionadas. Nahas et al. (2006) trazem uma discussão relevante sobre esses índices, especialmente o Índice de Condições de Vida (ICV), que, ao contrário do IDH, busca incorporar um conjunto maior de indicadores de desempenho socioeconômico, como a qualidade do ambiente urbano e a equidade no acesso aos recursos. Esses indicadores incluem aspectos como o acesso a serviços urbanos e a sustentabilidade ambiental, indo além das medidas

tradicionais de renda e educação. Isso revela uma tentativa de superar as limitações dos índices tradicionais e de oferecer uma ferramenta mais adequada para o planejamento urbano em diferentes contextos.

Além dele, também é válido destacar o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU-BR), que apresenta uma abordagem mais holística e centrada nas especificidades locais dos municípios, tornando-o um instrumento mais eficaz para o planejamento urbano em nível federal ou regional. Enquanto muitos indicadores tradicionais focam em aspectos quantitativos ou em um conjunto restrito de fatores, o IQVU-BR se destaca por sua ênfase na oferta de serviços urbanos e na acessibilidade a esses serviços, permitindo uma avaliação mais precisa e adaptada às realidades regionais e locais.

Criado para o Ministério das Cidades, em 2005, o desenvolvimento do IQVU-BR envolveu um processo participativo que integrou diversas vozes e perspectivas. A escolha das variáveis temáticas foi feita através de uma Consulta Nacional que envolveu um Grupo de Colaboradores composto por pesquisadores, gestores públicos e membros de organizações da sociedade civil de diversas regiões do Brasil, garantindo uma visão diversificada que refletisse as diversas realidades e necessidades do país (NAHAS Et al., 2006). A fragilidade dessa avaliação, no entanto, corresponde justamente ao seu maior potencial de trazer uma análise qualitativa do espaço urbano, já que, para isso, é necessário um grande esforço na coleta dos seus indicadores. Com a falta de padronização do sistema de coleta de dados em âmbito nacional, um mapeamento em larga escala, para uma abordagem comparativa, se mostra um grande desafio.

Um aspecto importante a ser considerado é a conexão entre os indicadores e a dinâmica urbana. Por exemplo, o deslocamento casa-trabalho, discutido em estudos do IPEA (PEREIRA; SCHWANEN, 2013), é um fator crucial na avaliação da qualidade de vida urbana. O tempo de deslocamento e o acesso aos serviços urbanos influenciam diretamente o bem-estar da população, especialmente para os trabalhadores de baixa renda, que muitas vezes enfrentam viagens mais longas e difíceis. Esses dados, coletados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), demonstram como as políticas de mobilidade urbana podem afetar a qualidade de vida em diferentes regiões metropolitanas e mostram como uma

pesquisa que tem um objetivo específico, como o caso do PNAD, também pode ser utilizada para outros fins, dentro de uma percepção de causa e consequência das dinâmicas urbanas.

Essas análises que se propõem holísticas trazem interessantes percepções sobre a dinâmica urbana, trazendo para a linguagem quantitativa e classificatória uma dimensão mais humanizada e integral.

“A systematic review carried out by Rachele et al. identified a positive association between physical activity and pedestrian infrastructure, urban aesthetics and security against crime. Other reviews have found that exposure to worse housing conditions negatively impacts the population’s mental health as they age and that living in areas with more green spaces reduces death risk, especially from cardiovascular disease.” (BOING; BOING; SUBRAMANIAN, 2021, pág.02)

Assim como o próprio Censo, que, a partir da sua abrangência territorial e profundidade de coleta, tem desempenhado um papel fundamental nas análises do desenvolvimento urbano ao longo do tempo, sua história no Brasil remonta a 1872, quando foi realizado o primeiro levantamento censitário, ainda durante o Império. Desde então, o Censo tem evoluído significativamente, com o IBGE assumindo a responsabilidade a partir de 1940 e trazendo inovações como a informatização da coleta e a inclusão de questões sociais e demográficas importantes, como religião e cor ou raça (GUIMARÃES, 2022). Essas melhorias permitiram que o Censo se tornasse uma ferramenta essencial para retratar com precisão a realidade brasileira, oferecendo subsídios fundamentais para o planejamento urbano e o exercício da cidadania.

Os dados históricos do Censo brasileiro revelam indicadores-chave relacionados ao desenvolvimento urbano, que abordam aspectos de mobilidade, infraestrutura, serviços coletivos, condições ambientais e habitacionais. No âmbito da mobilidade, os censos apontam para um aumento no uso de transporte individual e uma expansão insuficiente do transporte público, levando a problemas de congestionamento e acessibilidade. Em relação à infraestrutura, destacam-se o acesso desigual a redes de saneamento básico, abastecimento de água e eletricidade, com regiões centrais mais bem servidas em comparação a áreas periféricas. Quanto aos serviços coletivos, os indicadores mostram variações no acesso a educação, saúde e segurança, com

disparidades regionais significativas. As condições ambientais são refletidas nos dados sobre coleta de lixo, qualidade do ar e áreas verdes, evidenciando desafios na gestão ambiental urbana. Por fim, as condições habitacionais são indicadas pela concentração de favelas e moradias inadequadas, muitas vezes em áreas de risco, apontando para a necessidade de políticas habitacionais mais eficazes e inclusivas (RIBEIRO; RIBEIRO, 2016).

Conclui-se, então, ratificando a importância da análise dos critérios e objetivos que compõem um indicador, entendendo que podem servir a diferentes fins e propósitos. Para isso, uma percepção crítica é fundamental, entendendo que funcionam como estratégia para o desenvolvimento do país, e que sua avaliação se viabiliza por meio de trabalho conjunto entre agências, governos e sociedades. E é justo nesse aspecto que se encontra a maior fonte de esperança e construção de possibilidades.

“Nessa busca de uma avaliação centrada no impacto e nos resultados, com base em produtos concretos de desempenho, fica evidente que as linhas de avaliação, que as agências multilaterais estão buscando, concentra-se cada vez mais em fortalecer a capacidade de avaliação e de efetividade de seus projetos financiados” (STEPHANOU, 2005, pág.154)

Nesse sentido, percebe-se que as agências estão cumprindo bem o seu papel, garantindo a execução de projetos de interesse dos seus financiadores. Cabe a nós, enquanto sociedade civil, e também enquanto academia, como na produção de pesquisas que abordem essa temática de maneira sistêmica e estratégica, fazermos a nossa parte, fiscalizando, avaliando, propondo, questionando, de maneira que a redução da pobreza e a promoção da equidade social, de fato, seja colocada como foco das medidas implementadas nos territórios.

Por fim, é válido ressaltar que o método de avaliação utilizado para avaliar a qualidade de vida urbana no presente trabalho é o Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU), desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles. O IBEU foi escolhido não apenas por sua aplicabilidade no planejamento urbano, mas também por sua ampla escala de abrangência, a partir dos dados do Censo, que permite uma análise detalhada e contextualizada das condições de vida urbana em diferentes regiões do Brasil. Assim, este índice se mostra adequado para a compreensão das dinâmicas urbanas e para a formulação de políticas públicas que visem a melhoria da qualidade

de vida nas cidades brasileiras (Observatório das Metrópoles, 2013), e é especificamente sobre ele que discutiremos no subcapítulo a seguir.

4.2 O Índice do Bem-Estar Urbano

Para que seja possível a análise do PDUI através do Índice do Bem-Estar Urbano, este subcapítulo visa apresentar as cinco dimensões de análises do IBEU desenvolvidas pelo Observatório das Metrópoles. A proposta é que, além de mencionar seus aspectos e características, também seja possível identificar o que motivou a sua criação e o que o cada uma dessas dimensões busca analisar e trazer de informação. Ainda que não seja possível realizar o levantamento quantitativo do índice pelo último Censo no tempo estipulado para a pesquisa, uma vez que os seus microdados não serão divulgados a tempo para a sua elaboração, o IBEU já mapeado pelo Censo realizado em 2010 também será trazido ao debate para que seja possível uma compreensão do contexto do bem-estar urbano da população.

Como referência bibliográfica, serão utilizados os documentos publicados pelo Observatório das Metrópoles a respeito do Índice do Bem-Estar Urbano, assim como algumas publicações realizadas pelos mesmos autores para complementar o debate sobre a temática. Sendo assim, esse subcapítulo tem como principal objetivo a compreensão da maneira que materialização de diretrizes e reformas urbanas produz cenários de desigualdade territorial e desequilíbrio social. É válido destacar, por fim, a importância da consciência do papel do planejador urbano nessa dinâmica, entendendo os resultados que são produzidos por esse modelo de desenvolvimento.

Conforme já discutido, o debate metropolitano no Brasil ganhou força nos últimos anos, especialmente com a criação de indicadores que permitem uma análise mais detalhada do bem-estar nas regiões urbanas. Nesse contexto, o Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) foi desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles com o objetivo de difundir conhecimento e informações relevantes para diversos setores da sociedade, como governos, universidades e movimentos sociais. O IBEU se propõe a avaliar o bem-estar urbano usufruído pelos cidadãos a partir das condições de vida proporcionadas coletivamente, tanto pelo mercado quanto pelos serviços sociais

oferecidos pelo Estado, considerando aspectos como habitação, vizinhança e a qualidade dos equipamentos e serviços urbanos (RIBEIRO; RIBEIRO, 2016).

Na publicação de apresentação do IBEU, os autores aprofundaram a reflexão sobre a problemática urbana, destacando que a urbanização no Brasil vai além de uma mera expressão demográfica, constituindo-se como um fato social central. Conforme apresentam, a vida dos indivíduos e das coletividades é estreitamente dependente dos recursos e condições proporcionados pelo ambiente construído, tornando a dimensão urbana um elemento essencial para o funcionamento da sociedade (RIBEIRO; RIBEIRO, 2016). A cidade, então, para além de refletir as aspirações humanas, também molda os próprios indivíduos que nela habitam, tornando-se um espaço de transformação social e individual, onde o bem-estar coletivo é fundamental para a sustentação das relações sociais e da própria sociabilidade urbana.

A discussão sobre bem-estar no contexto urbano proposta pelo indicador criado pelo Observatório das Metrópoles se afasta, então, da tradicional concepção individualista, que o associa ao consumo mercantil e à maximização de utilidades. Em vez disso, os autores propõem uma concepção de bem-estar urbano centrada nas condições materiais de vida que a cidade deve proporcionar, sendo experimentadas no plano coletivo, o que, por sua vez, são influenciadas pela qualidade das habitações, das infraestruturas urbanas e das condições de vida que permitem a reprodução social das comunidades. Dessa forma, os autores (RIBEIRO; RIBEIRO, 2016) argumentam que a cidade deve ser capaz de proporcionar não apenas a satisfação de necessidades individuais, mas também a criação de um ambiente que fortaleça o tecido social e promova uma vivência comunitária saudável.

Nesse sentido, a desigualdade na distribuição dos recursos urbanos é apontada como um fator que intensifica a desigualdade de poder e bem-estar entre os grupos sociais. Aqueles que detêm os recursos necessários para garantir melhores condições de vida aumentam seu poder e bem-estar, enquanto os que não os possuem enfrentam uma redução em ambas as esferas (RIBEIRO; RIBEIRO, 2016). A análise relacional do bem-estar urbano, que considera as condições de diferentes lugares em conjunto, é essencial para compreender as disparidades e justificar a criação de indicadores como o Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU), que não somente reconhece

a importância das condições coletivas de vida, como avalia o impacto das desigualdades territoriais na qualidade de vida urbana através da sua metodologia comparativa.

“E, nesse sentido, nenhum lugar é analisado por si mesmo, mas pela relação existente com os demais lugares. Ou seja, o bem-estar urbano de cada lugar é compreendido pela análise relacional do bem-estar urbano de outros lugares, segundo as melhores condições de bem-estar existentes.” (RIBEIRO; RIBEIRO, 2016, pág.11)

Outro aspecto relevante em termos metodológicos se refere à análise dos dados censitários, que envolve um processo de agregação para permitir uma compreensão detalhada das condições urbanas em diferentes níveis geográficos. Os dados do universo censitário são disponibilizados pelo IBGE em nível de setor censitário, porém de forma agregada, enquanto os dados da amostra são divulgados por indivíduo, mas também a partir da agregação em setores censitários, que compõem as chamadas áreas de ponderação. A partir das listagens disponibilizadas pelo IBGE, é possível identificar quais setores censitários compõem cada área de ponderação. Logo, essa metodologia permite a agregação dos dados do universo e dos dados do entorno no nível de área de ponderação, possibilitando o estabelecimento de relações entre as variáveis dentro do mesmo nível geográfico (RIBEIRO; RIBEIRO, 2016) Esse processo é crucial para a análise do bem-estar urbano, pois viabiliza a interpretação das condições de vida das populações com base na interação entre os dados censitários e as características espaciais dos territórios urbanos.

Considerando esse cenário, o IBEU é uma ferramenta importante para a avaliação e formulação de políticas urbanas no Brasil, permitindo comparações em diferentes escalas, como regiões metropolitanas, municípios metropolitanos e áreas de ponderação. Ele é composto por cinco dimensões fundamentais: mobilidade urbana, condições ambientais, condições habitacionais, atendimento de serviços coletivos e infraestrutura urbana, todas construídas com base nos dados do Censo Demográfico de 2010 do IBGE. Cada uma dessas dimensões possui o mesmo peso na composição do índice, garantindo uma avaliação equilibrada do bem-estar urbano (RIBEIRO; RIBEIRO, 2016).

Além disso, a construção do indicador foi orientada pela identificação das regiões metropolitanas, abrangendo os municípios de 15 aglomerados urbanos com função metropolitana oficialmente definidos até agosto de 2012. Os autores reconhecem que outras dimensões urbanas poderiam contribuir para o bem-estar da população, mas a limitação dos dados disponíveis no Censo Demográfico restringe a análise a essas cinco dimensões, que já fornecem uma boa compreensão das condições de bem-estar urbano nas regiões metropolitanas brasileiras.

Para que seja possível compreender como se define o bem-estar urbano em cada uma das dimensões que compõem o indicador, é válido trazer um breve resumo do que foi definido para cada um deles.

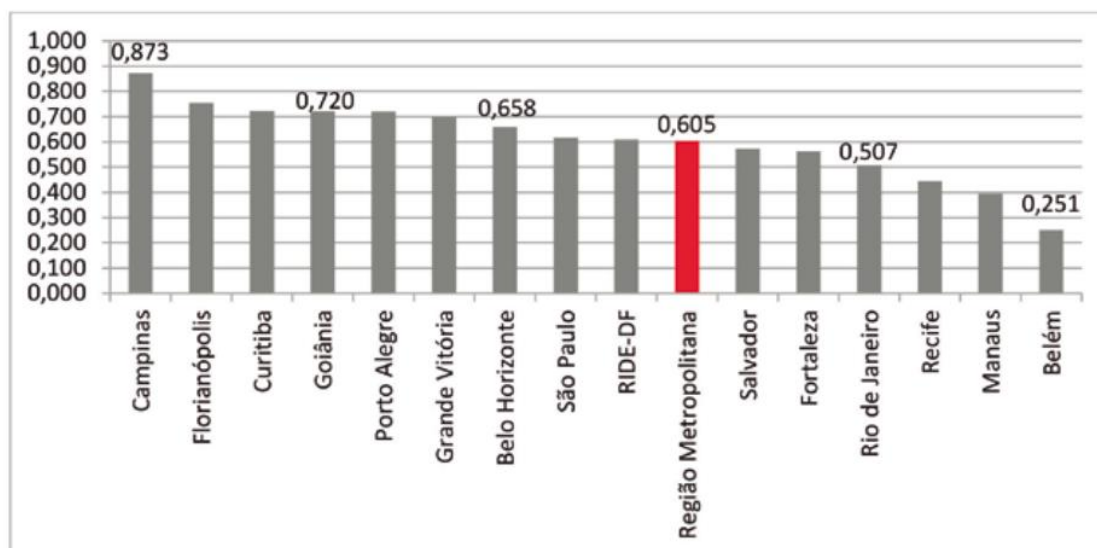
- Mobilidade Urbana (D1): Essa dimensão é concebida pelo indicador de deslocamento casa-trabalho, entendendo como tempo adequado o que se gasta até 1 hora diária. Por mais que existam outros elementos importantes na composição da dinâmica de mobilidade, como a segurança, a qualidade e a infraestrutura disponível, o dado de deslocamento fornecido pelo PNAD já permite uma boa compreensão do bem-estar na mobilidade urbana.
- Condições Ambientais Urbanas (D2): A segunda dimensão é composta por três indicadores, que são arborização do entorno dos domicílios, esgoto a céu aberto no entorno dos domicílios e lixo acumulado no entorno dos domicílios. O indicador coletado traz a proporcionalidade de pessoas em relação a cada um desses itens, entendendo como entorno quando se localiza na face da quadra ou na face confrontante que o domicílio está localizado.
- Condições Habitacionais Urbanas (D3): Essa dimensão também é composta por mais de um indicador, os de aglomerado subnormal, densidade domiciliar, densidade morador/banheiro e material das paredes dos domicílios. No primeiro item, é calculada uma proporcionalidade das pessoas dentro da área de ponderação que não moram em aglomerado subnormal. No segundo item, entendem como densidade adequada o limite de duas pessoas por dormitório. Já no terceiro item, consideram uma densidade adequada de até 4 pessoas por banheiro. No material das paredes, definem como adequado paredes externas do tipo alvenaria com revestimento ou madeira aparelhada. Já no último item, são considerados adequados domicílios do tipo casa, casa de vila

ou condomínio ou apartamento, e são considerados inadequados habitação em casa de cômodo, cortiço ou cabeça de porco tenda ou barraca, dentro de estabelecimento, vagão, trailer, gruta, etc.

- Atendimento de Serviços Coletivos Urbanos (D4): O D4 também é composto por quatro indicadores: atendimento adequado de água, atendimento adequado de esgoto, atendimento adequado de energia e coleta adequada de lixo, independentemente de ser ofertado por empresas públicas ou por empresas privadas através de concessão pública.
- Infraestrutura Urbana (D5): A última dimensão é composta pela maior quantidade de indicadores: iluminação pública, pavimentação, calçada, meio-fio/guia, bueiro ou boca de lobo, rampa para cadeirantes e logradouros. Assim como na D2, esses itens são considerados quando localizados no entorno do domicílio, ou seja, na face da quadra ou na face confrontante.

Ainda que não seja o objetivo do presente trabalho trazer um aprofundamento dos processos e resultados encontrados nas pesquisas realizadas pelo Observatório das Metrópoles, no que tange os indicadores do IBEU, é pertinente destacar algumas conclusões e percepções que esse trabalho promoveu. Para além do que já foi trazido de explicação contextual e metodológica do Índice de Bem-Estar Urbano, algumas análises da pesquisa contribuem para o debate que estamos promovendo neste trabalho, complementando os pontos levantados sobre a problemática política, econômica e social metropolitana. Dessa forma, como síntese do aspecto metropolitano, é possível perceber, na imagem 05, que a média de Bem-Estar Urbano das Regiões Metropolitanas é de 0,605, ou seja, uma classificação realmente média, considerando que 1,000 seria o melhor indicador possível e 0,000, o pior.

Imagem 05 – Índice de Bem-Estar Urbano das Regiões Metropolitanas brasileiras



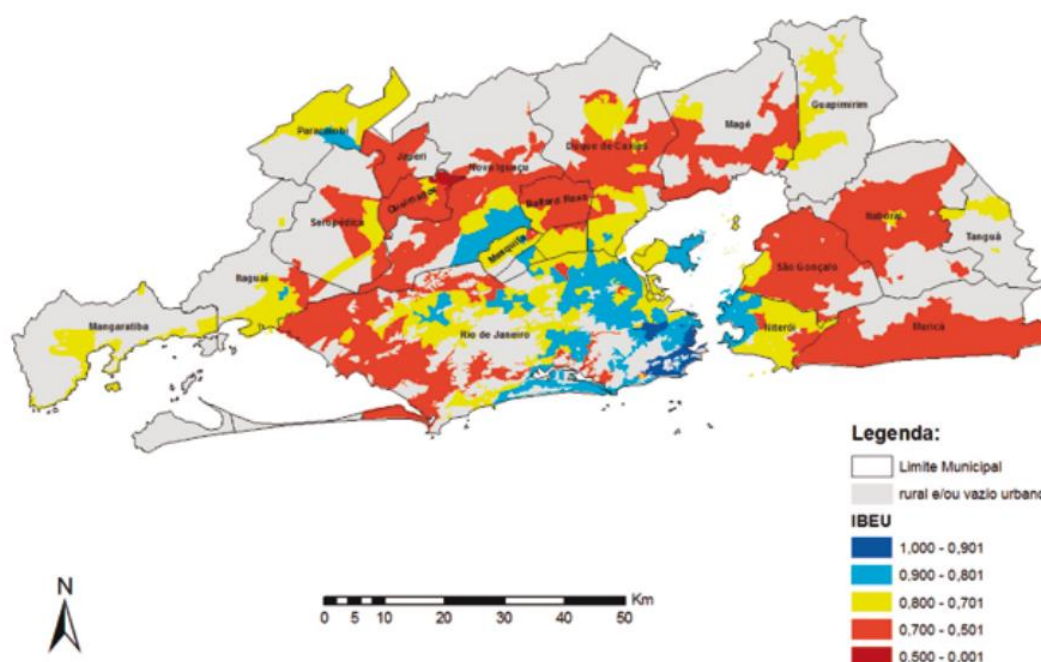
Fonte: RIBEIRO; RIBEIRO, 2016

Além disso, se observarmos os extremos da tabela, percebemos que vivemos em um país no qual uma RM, como a de Campinas, pode apresentar patamares elevados de bem-estar urbano, enquanto outras, como a de Belém, apresentam números bem inferiores, de 0,251. Esse quadro reforça a questão da desigualdade territorial que debatemos neste trabalho, mostrando como ela se apresenta em diversas escalas, inclusive em nível nacional e regional, inclusive reforçando alguns estereótipos sociais construídos através dessa dimensão. É curioso, no entanto, observar como o Rio de Janeiro, assim como São Paulo e Distrito Federal, apresentam taxas bem medianas, indicando que o constante crescimento populacional dessas regiões provavelmente se vincula mais às oportunidades de trabalho e ao desenvolvimento econômico do que a própria qualidade de vida que se encontra nesses lugares.

Essa mesma configuração se repete na análise das dimensões que compõem o IBEU, principalmente no que se refere ao posicionamento do Rio de Janeiro. Nas tabelas comparativas criadas para analisar o índice de cada Região Metropolitana do Brasil a partir de cada uma das dimensões, é percebido que o Rio de Janeiro se encontra abaixo da média das demais Regiões Metropolitanas em todos os casos analisados. Da mesma maneira, se analisarmos os indicadores dentro do território da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, é possível identificar um forte padrão em todas as dimensões, conforme mostra a imagem 06. Nela, percebe-se que os melhores índices estão localizados em áreas mais valorizadas econômica e

socialmente, e eles vão decaindo à medida que se direcionam para a periferia ou quando correspondem a regiões desvalorizadas econômica e socialmente, mesmo quando são localizados em territórios mais centrais, como nos casos das favelas da Zona Sul.

Imagem 06 – IBEU da Região Metropolitana do Rio de Janeiro no Censo 2010



Fonte: RIBEIRO; RIBEIRO, 2016

Dessa forma, os elementos aqui levantados destacam como o IBEU reflete e amplifica as desigualdades socioespaciais nas Regiões Metropolitanas brasileiras. A análise mostra que as áreas com melhores índices de bem-estar urbano tendem a ser as mais valorizadas economicamente, enquanto as áreas marginalizadas continuam a enfrentar sérias deficiências em termos de qualidade de vida. Isso revela uma profunda conexão entre o desenvolvimento urbano e as dinâmicas de valorização e desvalorização territorial, que são diretamente influenciadas pelas políticas de planejamento e pela lógica do capitalismo rentista. Embora o objetivo deste capítulo não tenha sido um aprofundamento exaustivo dos resultados do IBEU, as conclusões obtidas demonstram como os dados levantados podem enriquecer a análise geral.

Essa análise, por fim, se conecta diretamente ao tema geral do trabalho, que busca investigar como as Agências Multilaterais, por meio do financiamento de infraestrutura urbana, podem impactar a qualidade de vida das populações locais. O estudo das disparidades apontadas pelo IBEU fornece uma base para entender como

as intervenções urbanas podem, muitas vezes, reproduzir ou até intensificar as desigualdades existentes, em vez de mitigá-las. Esses indicadores fornecem um contexto crucial para a avaliação das soluções propostas pelo PDUI e sua relação com a qualidade de vida urbana, sendo, portanto, uma peça-chave para a compreensão dos desafios e oportunidades na implementação de políticas públicas urbanas que visam a equidade territorial e a melhoria do bem-estar coletivo. Isso sublinha a importância de um planejamento urbano que considere não apenas o crescimento econômico, mas também a equidade social e territorial, para garantir que o desenvolvimento urbano beneficie a todos, e não apenas as regiões já privilegiadas.

4.3 Uma análise das soluções urbanas do PDUI

A última camada de análise do presente trabalho se debruça no micro, na dimensão local, por meio da compreensão prática da consequência de todo o ciclo de atuação apresentado nos capítulos e subcapítulos anteriores através do estudo de caso, o PDUI. Para isso, serão utilizadas as cinco dimensões do IBEU (mobilidade urbana, condições ambientais urbanas, condições habitacionais urbanas, atendimento de serviços coletivos urbanos e infraestrutura urbana) para analisar as soluções urbanas desenvolvidas pelo Plano.

Para que seja possível essa configuração, serão resgatados os principais debates e soluções que foram apresentados para cada dimensão de análise, buscando entender como o Plano visa resolver essas diferentes questões. Considerando as percepções que já terão sido levantadas ao longo do trabalho, também será possível abordar aspectos que correspondam ao impacto na dinâmica urbana que pode surgir como consequência dessas diretrizes de desenvolvimento.

Por fim, a inclusão da face humana também receberá um destaque nesse encerramento, ainda que já inicialmente analisado na última parte do capítulo 3 (3.3 – A governança metropolitana e a elaboração do PDUI). Nesse momento anterior, foi possível compreender o papel da participação popular no processo de elaboração do Plano, para então, agora, complementar a análise entendendo como essa inclusão se apresentou na prática, identificando os benefícios e os prejuízos destinados aos

indivíduos, que convivem diariamente com o resultado da materialização dessas políticas urbanas.

Ao longo do trabalho foi sendo questionado, analisado e percebido como a atuação das Agências Multilaterais impacta na qualidade de vida urbana, através do financiamento de reformas urbanas, nas mais diversas escalas e dimensões, influenciando no desenvolvimento das cidades ao redor do mundo, especialmente na América Latina. Essa influência atinge camadas profundas, as quais não são percebidas em uma abordagem superficial, podendo ser entendidas como naturais da sociedade, como aspectos culturais neutros que nascem de uma ideia de senso comum imparcial.

Ao longo deste trabalho, foi possível perceber como as desigualdades territoriais foram se renovando ao longo do tempo, apresentando as mesmas características substanciais, mas renovadas em configurações modernas que se direcionam ao progresso. Conforme demonstrado, essas constantes reformas urbanas se relacionam com diretrizes e interesses externos de desenvolvimento, que vão alterando a dinâmica de vida da população de maneira abrupta e arbitrária, principalmente para a parcela mais vulnerável.

O PDUI, por ser um plano de desenvolvimento urbano em escala metropolitana, impacta na vida dos seus 12,4 milhões de habitantes, ainda que de maneira diferente a cada um deles. Dessa forma, o presente subcapítulo se debruçará nessa dimensão de análise, buscando identificar como o Plano influencia nessa dinâmica territorial local, a partir da análise das dimensões definidas pelo Observatório das Metrópoles no Índice de Bem-Estar Urbano. Por mais que não tenha sido possível realizar essa análise a partir dos índices atualizados, uma vez que os dados do Censo não foram disponibilizados a tempo, será possível uma abordagem qualitativa, se debruçando nos documentos e trabalhos do PDUI a partir de cada uma das dimensões.

Antes de entrar em cada uma delas, no entanto, também é válido analisar sobre a participação popular na prática. Ao longo do trabalho, já foram destacados alguns pontos sobre a maneira como a gestão metropolitana conduziu o processo participativo, mas se o objetivo é compreender como essa atuação impacta na qualidade de vida local, é fundamental identificar qual o perfil dos participantes, assim

como o seu entendimento sobre qualidade de vida urbana a partir dos objetivos que foram traçados.

O documento do PDUI menciona a participação de uma grande gama de atores, como organizações, academia, técnicos e representantes da sociedade civil, inclusive menciona sobre a importância da diversidade desses olhares para uma construção holística do Plano. No entanto, além de reduzirem pela metade as oficinas participativas, por conta da crise institucional e política, conforme já mencionado, os diferentes formatos de encontros realizados com a população não demonstram que essa diversidade se fez tão presente. Foram realizados grupos de discussão, para aprofundarem em temáticas específicas, oficinas e encontros, para fomentar discussões e promover a interação, além de reuniões com o Comitê Consultivo, para garantir o atendimento dos objetivos do Plano. E, em todos esses formatos, nota-se um claro padrão de participação, como é possível perceber nas imagens abaixo.

Imagem 07 – Registros dos encontros participativos realizados pelo PDUI

Foto 2.2.1.A - Comitê Consultivo (Palácio Guanabara, 3/11/16)

Fonte: Consórcio Quanta-Lerner



Foto 2.2.1.C - GD Habitação e Equipamentos Sociais (Palácio Guanabara, 11/10/16)

Fonte: Consórcio Quanta-Lerner



Foto 2.2.2.B - Encontro SEAERJ – Como levar Cidade à periferia metropolitana? (20/06/2017)

Fonte: Consórcio Quanta-Lerner



Fonte: PDUI, 2018a

As etapas do PDUI foram divididas em: Plano de Trabalho; Diagnóstico e Visão de Futuro; Cenários, Programas de Ações Prioritárias e Instrumentos de Implementação; e Plano Integrado, tendo a participação da sociedade desde a segunda etapa, de Diagnósticos e Visão de Futuro. O documento indica que “a partir dessa fase atores do território tiveram função de elemento articulador e de respaldo legitimador do Plano” (PDUI, 2018a, pág. 17), o que demonstra a ausência da percepção de construtores ou efetivos direcionadores das soluções a serem elaboradas. Novamente, quando apresentam sobre a estruturação das atividades participativas, indicam que não foram construídas com a “pretensão de fechar

questões e possibilidades de soluções, mas contribuindo para estruturação dos diálogos sempre com o olhar estratégico e metropolitano” (PDUI, 2018a, pág.19).

Outro ator importante nesse contexto, que também apresentou certa articulação com a sociedade civil, foi a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), através do Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico. Com a tramitação do PLC 10/2015, que instituiu uma estrutura de governança metropolitana para o Rio, a Câmara Metropolitana criou uma Rede Metropolitana com instituições econômicas, sociais e corporativas, promovendo uma articulação que, de certa forma, centralizou a consolidação final do PDUI ao mesmo tempo que provocou um esvaziamento e enfraquecimento da representatividade social.

“Se houve uma relativa perda na quantidade de participantes nos eventos e uma certa alteração no formato e na quantidade de atividades propostas previamente, **verificou-se um ganho qualitativo na densidade da interlocução** entre os especialistas do Consórcio, a Câmara Metropolitana e os participantes. Esses encontros têm favorecido a consolidação de uma rede de grupos e atores antenados e cada vez mais engajados no debate metropolitano. **Permanece como grande desafio, porém, uma maior politização do processo de elaboração do PDUI como um todo, a fim de que ele atinja um peso maior na agenda pública**, condizente a sua importância na promoção de um modelo de desenvolvimento mais equilibrado e sustentável para toda RMRJ.” (PDUI, 2018a, pág.26) - grifo da autora

Foi identificado, no entanto, por todos os segmentos de participantes, a necessidade de uma maior dedicação às estratégias que promovam a inclusão da população em todo o processo de elaboração do Plano, principalmente nas tomadas de decisões. Outra opinião unânime foi a de promoção de novas centralidades, para que o fluxo de mobilidade seja diluído e outras regiões também possam ter seus potenciais econômicos desenvolvidos. Entremos, então, em algumas características que compõem o cenário da qualidade de vida urbana desenhado pelo PDUI.

A inegável incapacidade do sistema em suportar de maneira satisfatória a centralização das mais diversas atividades realizadas por um público metropolitano traz a progressista e lógica alternativa de policentralidade. Essa solução se apresenta como o caminho mais coerente, mas o PDUI vai além e a enxerga como a responsável por propiciar “elementos estruturantes e modos de vida mais equânimes e de qualidade” (PDUI, 2018a, pág. 15). Logo, para isso, é necessário construir estratégias

de desenvolvimentos para essas regiões, de maneira que os potenciais naturais, culturais, turísticos, de inovação e de produção possam ser os emancipadores dessa renovação.

No processo de elaboração do Plano, a definição da temporalidade de realização de cada solução desenhada é entendida como primordial, não necessariamente indicando a data da sua construção, mas sim a fase em que cada ação será realizada. Divididas entre cenários de curto, médio e longo prazo, esse faseamento não corresponde somente às etapas inerentes de cada processo, mas à estratégia de motivação da etapa seguinte a partir da concretização da etapa anterior.

“Além da perspectiva estratégica e de longo prazo o Plano se destaca, também, pela importância das ações de médio e curto prazos, que deverão servir de elemento motivador concreto para uma consolidação efetiva da instância metropolitana, e gerar novas energias e credibilidade que catalisem um amplo espectro da sociedade e seus representantes, no sentido de uma vigorosa continuidade das ações seguintes”. (PDUI, 2018a, pág. 15)

Essa estratégia, além de lógica, realmente poderia viabilizar a realização completa do Plano, ainda que fosse considerado um equilíbrio entre intervenções mais urgentes e outras mais estratégicas. No entanto, o que se coloca em questão, é a efetividade da continuidade dessas etapas posteriores, que culminariam nessa Metrópole integrada, equânime e com qualidade. Assim como a questão metropolitana costuma ocupar o debate da agenda pública somente durante a etapa de regulamentação legal e implementação de planos, a seleção das ações de curto prazo podem seguir o mesmo caminho.

Ao longo da elaboração do Plano, algumas das propostas foram eleitas como prioritárias, mas, curiosamente, nenhuma delas se refere a essa policentralidade defendida. As infraestruturas urbanas indicadas entre essas 12 propostas prioritárias permitem um acesso mais rápido e eficiente à atual região central, como a implantação de linhas de metrô e transporte aquaviário (PDUI, 2018a, pág.31-32). As habitações sociais, por sua vez, seriam destinadas às áreas periféricas, onde se encontram loteamentos e assentamentos que podem receber esse tipo de uso. Deve ser presumido, então, que após esse grande investimento em aprimoramento do fluxo pendular da Região Metropolitana, se apresentaria um cenário convidativo e estratégico para o desenvolvimento de áreas periféricas, seguindo a lógica de

faseamento estratégico que motivaria a continuação das etapas seguintes. Como um movimento influenciaria o outro, no entanto, não foi apresentado.

Para que seja possível entender melhor o impacto do Plano em cada dimensão do IBEU, através dessas propostas e das ações elaboradas, analisaremos cada uma delas a seguir.

MOBILIDADE URBANA (D1)

A mobilidade urbana corresponde à primeira dimensão (D1) que compõe o Índice de Bem-Estar Urbano do Observatório das Metrópoles, concebido através do indicador de tempo que mede o deslocamento casa-trabalho. Sendo entendido como um deslocamento adequado quando esse tempo é de até 1h por dia, esse fator consegue expressar de maneira satisfatória a qualidade de vida pela mobilidade urbana, porque nele está contido um conjunto de aspectos que, conjuntamente, definem a dinâmica de mobilidade em escala metropolitana, conforme apresentado. Há alguns elementos que também são considerados relevantes nesse debate, como a qualidade, a segurança e a infraestrutura disponível, ainda que não apresentem indicadores que possibilitem sua mensuração.

No entanto, como o presente trabalho propõe uma abordagem qualitativa, esses aspectos serão incorporados, para que seja possível uma análise mais holística e, ao mesmo tempo, específica, a partir do detalhamento dessa realidade. Sendo assim, analisaremos qualitativamente as soluções propostas pelo PDUI através de aspectos que compõem a qualidade de vida urbana indicada pelo Observatório das Metrópoles: qualidade, segurança, disponibilidade e tempo.

QUALIDADE

A qualidade do serviço prestado pode ser entendida por diferentes perspectivas, como em relação aos aspectos físicos dos equipamentos de transportes ou também como uma gestão eficaz do seu sistema de mobilidade. Para fins de análise, os aspectos que serão considerados para compreender a qualidade do serviço de mobilidade proposto pelo PDUI são os de governança, para que seja possível avaliar as possibilidades de eficácia da sua gestão, e os de financiamento do

sistema e perfil dos usuários, uma vez que os aspectos físicos não são mencionados, mas que se relacionam com quem usa, quem paga e quem decide sobre eles.

Conforme foi apresentado ao longo do trabalho, a governança metropolitana apresenta diversos desafios na implementação das suas políticas, uma vez que as competências ficam a cargo da gestão municipal ou estadual, que nem sempre tem o interesse de dialogar e articular suas estratégias entre si. Dessa forma, as políticas de transporte refletem essa desarticulação, dificultando uma integração física, operacional e tarifária. O PDUI reconhece essa disparidade e indica a importância de, em uma visão de futuro, a necessidade de “avance na construção de uma rede multimodal integrada efetiva” (PDUI, 2018a, pág. 76). No entanto, ainda que esse reconhecimento seja mencionado, a aplicabilidade prática dessa rede integrada se mostra muito distante da realidade. Ainda que existam regulamentações que obriguem um planejamento periódico que leve em consideração essa multimodalidade do sistema, como a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), Lei nº 12.587, sancionada em 2012, elas apresentam poucos instrumentos que se efetivem no território, a fim de trazer os resultados de integração esperados (SENRA; BIENENSTEIN, 2023).

O crescimento cada vez maior da aquisição de meios de transportes privados, como carros e motos, representa o perfil da mobilidade urbana metropolitana. As pessoas com um poder aquisitivo que permitem adquirir esse recurso não representam a massa populacional que depende do transporte público para as suas atividades diárias, e são elas que possuem um maior poder de influência na tomada de decisões, tanto por conhecimento pessoal de políticos e gestores, como por possuírem mais tempo e conhecimento para barganharem pelos seus interesses (PEREIRA; SCHWANEN, 2013). Com isso, a população mais vulnerável, que não possui essas possibilidades, fica refém de um sistema que não é desenhado para atender às suas necessidades.

Além disso, o grande lobby existente nos serviços de transporte se apresenta como um grande desafio para alcançar a qualidade necessária na dimensão da mobilidade urbana. Esse aspecto foi elencado durante as atividades participativas do PDUI como uma das barreiras políticas mais críticas que impactam na integração e no diálogo metropolitano. Esse lobby está presente na seleção das empresas, no próprio modelo da contratação, no monitoramento e avaliação da operação, no diálogo

e convencimento das políticas e, por fim, no corpo técnico dos órgãos públicos que permite a sua permanência. O relatório do PDUI reconhece essa problemática e entende que ela se apresenta como uma grande barreira para a desejada integração metropolitana, mas não apresenta caminhos concretos que colaborariam na sua solução.

Por fim, a política tarifária também influi fortemente na qualidade dos serviços prestados, uma vez que são os próprios usuários os responsáveis pelo seu financiamento, a partir do pagamento das passagens. No processo de elaboração do PDUI, são identificados diversos aspectos que interferem nessa questão, como o valor unificado para curtas e longas distâncias, o sistema de bilhetagem, os subsídios e benefícios oferecidos, a regulamentação das empresas e a distribuição de equipamentos e serviços pelo território, mas com poucas alternativas que promovam uma configuração que seja benéfica para toda a sociedade, e, principalmente, para os seus usuários.

“As dificuldades para que os usuários tenham bom atendimento nos polos locais se traduzem em perda de dinamismo econômico dos polos periféricos, falta de equidade na distribuição das oportunidades e, em maior amplitude, perda de eficiência da economia como um todo. Sob um olhar mais crítico, o desenho atual das linhas de transporte coletivo reflete segmentações e divisões arbitrárias de mercado entre operadores, nada aceitáveis em economias ocidentais, visto que causam sérios problemas aos usuários e à produtividade do setor.” (PDUI, 2018a, pág.170)

Novamente, o Plano reconhece os desafios impostos nesse contexto, inclusive sua conexão com a política tradicional defendida pelo Banco Mundial da autossustentação dos serviços de transporte pelas receitas que eles geram, ocasionando em um cenário de injustiça por sobrecarregar uma parcela da população que não somente depende desse sistema de transportes, como possui poucos recursos financeiros para arcar com eles. No entanto, apresentam poucas diretrizes para solucionar esses problemas, permanecendo uma configuração de baixa transparência das políticas e benefícios disponibilizados, poucas possibilidades de crescimento econômico e de acesso a oportunidades pela população mais vulnerável, e limitadas capacidades de aprimoramento na sua gestão, provocadas pelo lobby e pela carência de corpo técnico e de recurso público investido nesse setor.

SEGURANÇA

Segundo o Instituto Patrícia Galvão, 25% das mulheres já sofreram algum tipo de abuso em transporte público no Brasil. Além disso, casos de assalto e sequestro também ocorrem diariamente nos ônibus, metrô e trens (MORENO, 2022). No caso da Região Metropolitana não é diferente, o Instituto de Segurança Pública (ISP) apresentou o resultado de um aumento de 152% entre os meses de janeiro de 2023 e 2024, ressaltando a importância que esse aspecto apresenta dentro da dimensão de mobilidade urbana. No entanto, o PDUI não traz muitos questionamentos ou proposições a respeito, ainda que impacte diretamente na dinâmica urbana, principalmente no público feminino, que utiliza o sistema de transportes não somente para trabalho ou estudo, mas também para realizar todas as demais atividades de cuidado e de reprodução que recaem prioritariamente nesse público.

Por outro lado, o Plano mostra como o transporte suburbano, especialmente o sistema ferroviário, funciona como um “catalisador da integração” a partir das suas estações.

“Apesar dos arranjos espaciais das estações de trem aparentemente não representarem ícones do patrimônio de excepcionalidade, eles são responsáveis por possibilitar legado histórico-cultural incomparável a partir do momento que se concentram em seus entornos diretos espaços ativos, dinâmicos e de diversidade de usos, que à primeira vista não são estruturados, mas que apresentam a força da espontaneidade e identidade de cada município dentro da metrópole.” (PDUI, 2018a, pág. 137)

Há muitas possibilidades de perspectiva dessa temática, que é estudada por diversos pesquisadores e profissionais da área, reiterando a relevância dessas estações ferroviárias suburbanas para a mobilidade e identidade carioca. No entanto, o que esses trabalhos também mostram é como as linhas férreas cortam a malha urbana e criam, em muitos casos, uma ruptura na dinâmica e integração do bairro. A forma como se configura esse traçado e, conseqüentemente, é estruturada sua delimitação por muros, geralmente ocasiona espaços hostis ao longo da malha ferroviária, gerando uma sensação de insegurança que repele o uso e fluxo de pessoas (TANGARI, 2018).

Dessa forma, como o PDUI entende as estações ferroviárias como esses catalisadores estratégicos para promover a integração das centralidades locais e, a

partir disso, impulsionar a descentralização urbana, é fundamental refletir sobre as estratégias que serão implementadas dentro e fora dos modais de transporte. O percurso de acesso a essas estações precisa ser incorporado na análise e proposição de novas políticas, influenciando também nessa dinâmica local, podendo minimizar o caráter segmentador que essa infraestrutura impõe.

DISPONIBILIDADE

A infraestrutura disponível é o último aspecto mencionado pelo Observatório das Metrópoles na dimensão de mobilidade urbana sem que exista um indicador que viabilize a sua mensuração em escala nacional. Uma abordagem quantitativa da infraestrutura não traz necessariamente as informações necessárias para a compreensão da sua efetividade, porque não são os tipos de modais existentes ou o número de ônibus que definirão se a cobertura do sistema atende ou não as demandas de locomoção da população, mas sim a sua qualidade, a inteligência, estratégia e conexão que sua infraestrutura possibilita.

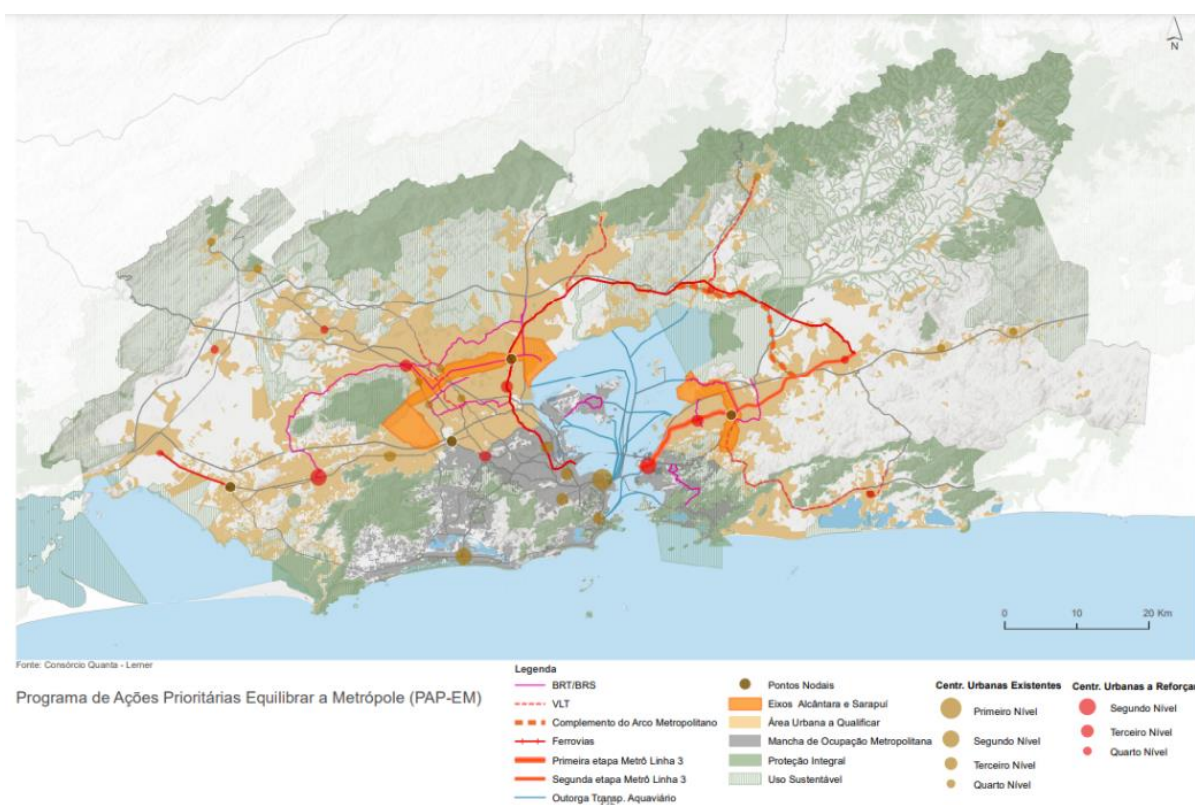
O processo de urbanização brasileiro foi marcado pela expansão da indústria automobilística e consolidação do modernismo, produzindo cidades setorizadas conectadas por uma extensa rede rodoviária criada para escoar os carros que estavam e seguem sendo fabricados em massa. No Rio de Janeiro não foi diferente, conforme já foi apresentado no seu histórico urbano marcado por diversas reformas que abriam largas vias para conectar pontos estratégicos, higienizar a cidade e permitir novas frentes de produção para o progresso. Ainda que a malha rodoviária possua uma capilaridade que alcance quase todo o território metropolitano, sua origem e sua motivação não correspondem a uma eficácia na disponibilidade da sua infraestrutura.

A malha ferroviária, por sua vez, que permite o transporte de massa e uma economia no tempo de locomoção, surgiu no Rio de Janeiro com a expansão da mancha urbana do centro para a periferia. Hoje em dia, ainda que seja possível encontrar transporte ferroviário em áreas centrais, como o VLT na Zona Portuária, a maior parte da rede ferroviária segue destinada ao público suburbano, recebendo até mesmo um estigma de inferioridade.

De toda forma, se analisamos a malha de transportes públicos existentes no Rio de Janeiro, assim como o desenho da proposta do PDUI dentro do Programa

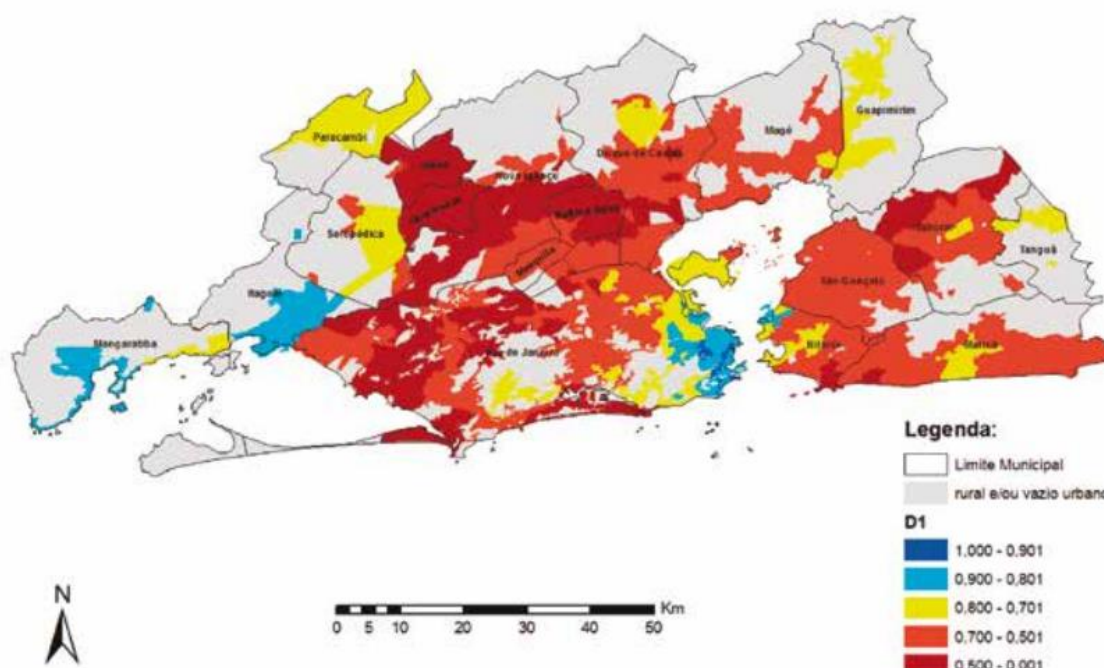
Equilibrar a Metrópole, que corresponde à dimensão da mobilidade urbana no Programas de Ações Prioritárias, conforme imagem 08, se poderia concluir que a disponibilidade de infraestrutura urbana se apresenta de maneira satisfatória. No entanto, como demonstra o Índice de Bem-Estar Urbano, os indicadores da dimensão D1 são bons nas áreas centrais (entre 0,801 - 0,900, com poucos pontos entre 0,901 até 1,000), mas ruins e péssimos na maior parte do território (nas faixas 0,001 – 0,500 e 0,501 – 0,700), como mostra a imagem 09. Isso pode ser explicado pela própria lógica centralizada que caracteriza esse modelo de desenvolvimento urbano influenciado por interesses hegemônicos, o que reforça a necessidade de uma análise e proposta que reconfigure a própria lógica que direciona a implementação dessa infraestrutura.

Imagem 08 – Programa de Ações Prioritárias na dimensão de mobilidade urbana



Fonte: PDUI, 2018a

Imagem 09 – Dimensão de Mobilidade Urbana do IBEU na RMRJ



Fonte: RIBEIRO; RIBEIRO, 2016

Por fim, a escala metropolitana traz consigo a Baía de Guanabara como ponto central, e o próprio Plano demonstra o desejo da população em tê-la como articuladora da Região Metropolitana, com a inclusão de percursos que poderiam promover não somente a integração de novas localidades, mas também um novo olhar para o seu uso e preservação. No entanto, o PDUI apresenta alguns desafios para essa concretização, principalmente no que diz respeito à competitividade do modal. Segundo informam, a tecnologia utilizada não permite uma locomoção rápida, se tornando menos vantajosa para atrair o interesse e investimento do setor privado em outorgá-la, podendo ser utilizada mais voltada para o uso turístico. Como é possível perceber, vai se consolidando cada vez mais a estrutura urbana centralizada já existente, que obriga milhões de pessoas a gastarem horas no transporte público diariamente nesse movimento pendular. E é justamente esse movimento que será o próximo aspecto a ser analisado, que demonstra, também em caráter quantitativo, a situação da mobilidade urbana na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

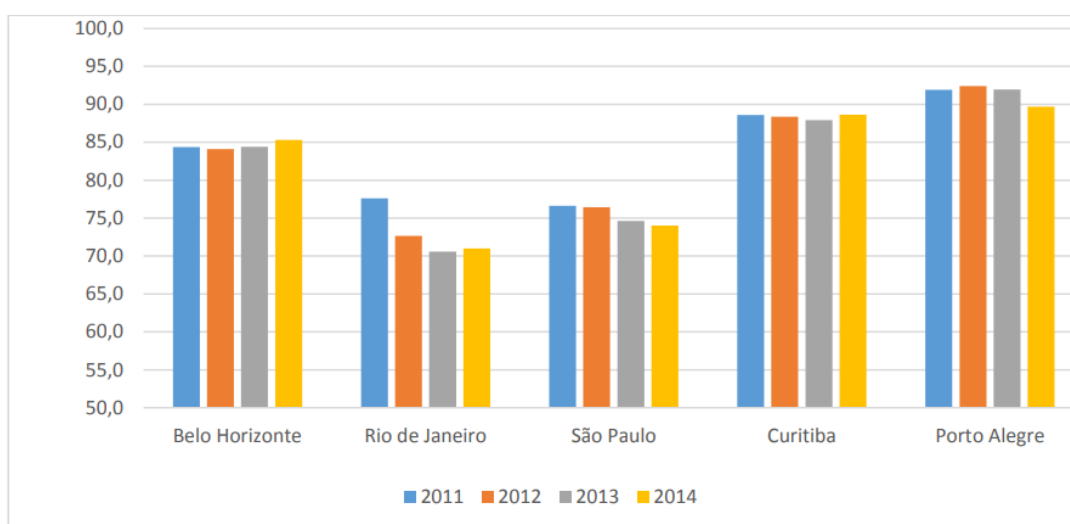
TEMPO

Como foi possível perceber, é possível analisar a dimensão urbana do PDUI por meio de diversos aspectos qualitativos, que trazem informações relevantes para

uma compreensão mais profunda da problemática existente, assim como das propostas apresentadas pelo Plano. Porém, se formos realizar a tentativa de expressar como esses aspectos se traduzem em números, todos eles representariam um maior tempo de locomoção pelos usuários, impactando diretamente na sua qualidade de vida urbana ou, como nomeado pelo Observatório das Metrôpoles, no seu bem-estar urbano. Até mesmo a segurança, que aparentemente não tem uma relação direta, pode provocar a opção por um trajeto mais longo ou mais demorado para não precisar passar por situações em que ela seja comprometida.

Os levantamentos de dados e produção de mapas pelo Observatório das Metrôpoles indicam que, com o passar do tempo, houve um aumento do tempo diário despendido no trânsito por pessoa na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, como mostra a Imagem 10. Esses números demonstram a forte desigualdade territorial existente na distribuição dos equipamentos e serviços na Região Metropolitana, geralmente concentrados em regiões mais valorizadas e que reforçam o movimento pendular realizado diariamente pela sua população.

Imagem 10 – Evolução da proporção de pessoas que gastam até 1 hora diária de locomoção de casa para o trabalho



Fonte: RIBEIRO; RIBEIRO, 2016

Esse cenário não é novidade na realidade metropolitana, está conectado a raízes históricas que abrem espaço para a especulação imobiliária ao mesmo tempo que vão afastando cada vez mais a população mais pobre das áreas centrais, seja por remoção, seja por gentrificação. Esse comportamento não se justifica tampouco pelo crescimento populacional, uma vez que a expansão da mancha urbana avançou

mais do que a população, em termos proporcionais, e permanece acontecendo atualmente, mesmo com os índices de crescimento populacional fazendo o movimento contrário. Esse espraiamento, além de aumentar o tempo de locomoção dentro da lógica centro-periferia, também encarece o investimento despendido na implementação e manutenção dessa infraestrutura, onerando os cofres públicos e impactando nas condições ambientais.

O PDUI apresenta o tempo médio de viagem gasto em cada modal na Região Metropolitana do Rio de Janeiro:

“O trem apresenta o pior tempo de viagem (91 e 120 minutos), seguido pelo ônibus intermunicipal (61 minutos e 90 minutos), pelo barco/aerobarco/catamarã (46 minutos e 60 minutos) e pelo ônibus municipal (16 minutos e 30 minutos/46 minutos e 60 minutos).” (PDUI, 2018a, pág. 154)

Esses números contradizem a própria lógica da rapidez propiciada por cada tecnologia, conforme mencionado anteriormente que a barca deixa de ter um perfil competitivo por não ser tão rápida como o trem. Isso reforça, por sua vez, o perfil periférico do sistema ferroviário e o excessivo tempo despendido no movimento pendular expressos pelos ônibus intermunicipais e pelo aerobarco. Além disso, é percebido um investimento nos eixos de alto fluxo para aumentar a capacidade suportada, conforme apresentado no relatório do PDUI, provocando uma “bola de neve”, que gera uma melhoria em curto prazo que atrai o fluxo de novos usuários, provocando uma rápida saturação a médio e longo prazo. O esforço que deveria ser dedicado para construir soluções que desincentivem esse fluxo radiocêntrico e permitam uma descentralização e integração são quase inexistentes, reforçando cada vez mais os problemas existentes.

Conclui-se, então, que, para que seja possível diminuir o tempo médio gasto pela população em transporte público, seria necessária uma série de fatores combinados. É urgente um aprimoramento da gestão e operação metropolitana, assim como um investimento na qualidade do serviço oferecido, tanto em termos físicos quanto estruturais. A segurança também precisa ser analisada de uma maneira mais ampla, entendendo as diversas consequências que sua ausência pode provocar na qualidade de vida urbana da população. Da mesma maneira, é importante que a disponibilidade de infraestrutura seja pensada em termos estratégicos, buscando uma

melhor integração entre si e com os demais usos que compõem da dinâmica urbana, a fim de promover um efetivo Direito à Cidade por toda parcela da população.

CONDIÇÕES AMBIENTAIS URBANAS (D2)

A segunda dimensão que compõe o Índice de Bem-estar Urbano se refere às condições ambientais urbanas (D2), formada por três indicadores que permitem uma boa compreensão de como se configura a vida urbana dentro dessa categoria: arborização do entorno dos domicílios, esgoto a céu aberto no entorno dos domicílios e lixo acumulado no entorno dos domicílios. Nesse caso, é entendido como “entorno” o próprio logradouro em que a residência se encontra, seja na própria calçada, no canteiro central ou na calçada confrontante.

Conforme já explicitado, a análise proposta pelo presente trabalho é realizada de maneira qualitativa, não somente pela indisponibilidade desses indicadores no momento da execução dessa pesquisa, mas entendendo que é possível complementar o levantamento realizado no subcapítulo anterior, que demonstra o histórico urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A partir dele, então, pretende-se compreender como o PDUI entende essa problemática e como as soluções propostas pretendem impactar na qualidade de vida urbana da população.

Para isso, é necessário contextualizar brevemente a relação que a ocupação urbana possui com a geografia presente neste território, principalmente para uma melhor compreensão da dimensão das condições ambientais urbanas. “A morfologia do tecido urbano foi condicionada pela leitura das condições de suporte geobiofísico, resultando numa ocupação compacta, fragmentada pela incidência dos maciços que cortam o tecido urbano” (SCHLEE, TÂNGARI, 2008). Essa descontinuidade imposta pela geografia metropolitana é reforçada por uma fragmentação que vai além dos aspectos territoriais, se apresentando também de maneira social e simbólica. Esse cenário se intensifica com a lógica centralizada e setorizada que a urbanização se deu ao longo do tempo, concentrando serviços, oportunidades e infraestrutura radialmente, aprofundando esse desequilíbrio territorial.

É válido ressaltar que a descontinuidade imposta pelo relevo não é definidora desse desequilíbrio territorial, uma vez que essa fragmentação poderia ser configurada de distintas maneiras, que não são necessariamente desequilibradas. A

Baía de Guanabara, por exemplo, da maneira como se localiza nessa estrutura radial, é vista como um obstáculo para a integração funcional das atividades na centralidade metropolitana, quando ela poderia ser entendida como uma articuladora e integradora de diferentes centralidades, ou até mesmo de distintos conjuntos urbanos, sejam eles quais fossem. Esse cenário reforça o questionamento do modelo de desenvolvimento urbano defendido, disseminado e implementado pelas Agências Multilaterais, tendo o Estado como articulador dessas influências e gestor das políticas locais.

O debate sobre modelos de desenvolvimento é urgente devido às condições que o aquecimento global apresenta no contexto do Rio de Janeiro.

“A Região Metropolitana do Rio de Janeiro tem como característica específica seu sistema natural, compreendido por duas baías com uma área costeira de mais de 200 quilômetros lineares. Sendo a cidade do Rio de Janeiro reconhecida pela UNESCO como Patrimônio Cultural da Humanidade, e estando em uma região com extensão de costa tão vasta, o aquecimento global pode causar inundações e grandes perdas em seu Patrimônio. Por isso, encontrar caminhos para mitigação do problema é de suma importância. (...) Dos estados brasileiros, o Rio de Janeiro é o que apresenta a mais alta relação entre população exposta aos riscos da mudança do clima e população total, com uma taxa de 78%, o que equivale a um contingente de 11.194.150 habitantes, sendo aproximadamente cinco milhões na capital.” (PDUI, 2018a, pág. 128)

Para além desse alerta, há determinações legais que promovem iniciativas que buscam mitigar as mudanças climáticas, como Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA). Porém, sabendo que as políticas de desenvolvimento locais são de competência dos governos municipais, é fundamental a reflexão sobre o planejamento urbano que está sendo proposto. Nesse sentido, as diretrizes apontadas pelo PDUI visam criar no Rio de Janeiro as condições necessárias para ser definido como uma referência mundial de uma Metrópole da Coexistência, na qual o modelo proposto une “o desenvolvimento econômico e social em harmonia com o ambiente e a história” (PDUI, 2018a, pág. 142).

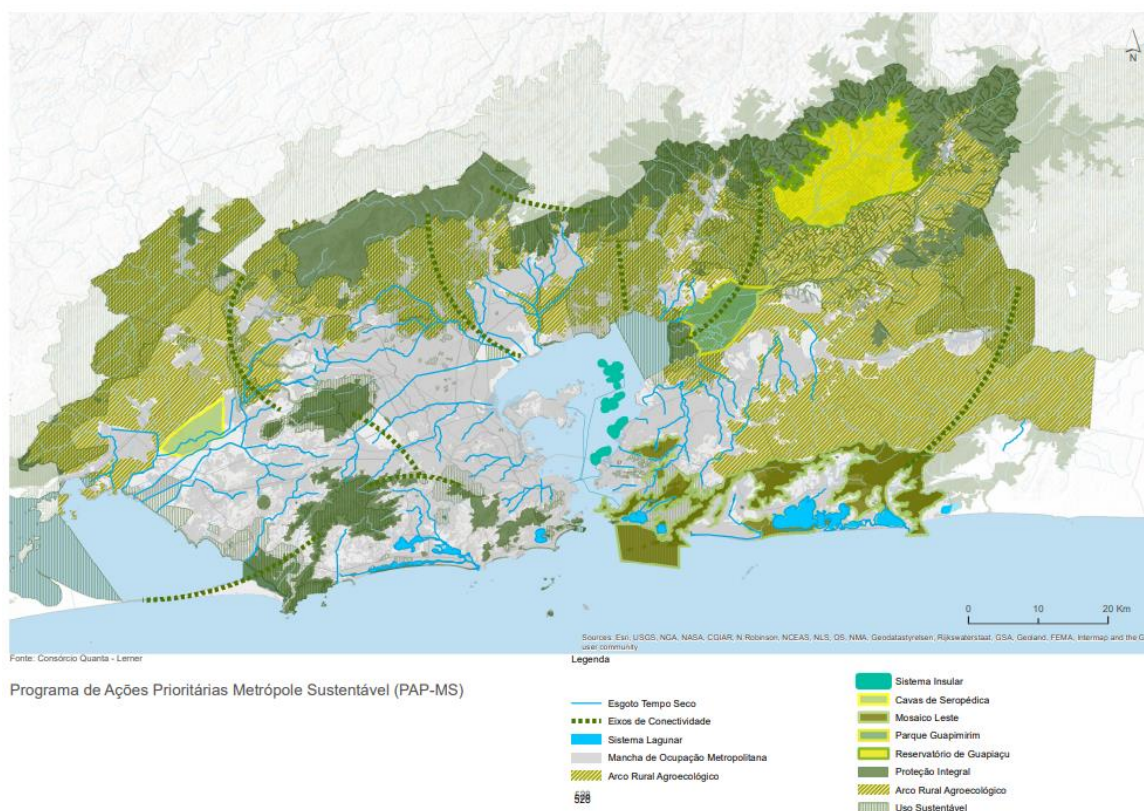
Nesse mesmo pacote da Metrópole da Coexistência, está a cidade sustentável e a cidade resiliente, uma vez que, ainda que apresentem definições diferentes e complementares, partem da mesma premissa de integração do ambiente construído com o ambiente natural. A primeira se define como o equilíbrio das funções sociais

com os limites impostos pelo ambiente natural ao longo do tempo, propiciando qualidade de vida para todos seus habitantes. Já a segunda se refere à capacidade de um sistema seguir resistindo, se recuperando rapidamente de maneira a oferecer a estrutura necessária para que seus serviços e atividades possam continuar sendo oferecidos para a população. Percebe-se, então, em todos esses casos, uma continuidade do modelo e ausência de reflexão sobre a própria necessidade de desenvolvimento, os tipos e ritmos das suas atividades, além de uma separação entre o que é natureza e o que é humano, sendo a primeira vista como um obstáculo para a segunda.

Nesse sentido, o planejamento urbano vai estruturando o uso e ocupação do solo dentro de parâmetros segregadores e desenvolvimentistas, que impactam diretamente nas condições ambientais urbanas. A natureza, vista como um desafio a ser enfrentado, também é urbanizada, com rios canalizados, que por vezes se tornam até mesmo valões de lixo e de esgoto, as encostas desmatadas para receber novas construções, as árvores derrubadas para a passagem de novas vias e estradas, a Baía recuada para a implementação de aterros. Nos moldes sustentáveis e resilientes, são pensados materiais permeáveis, configurações flexíveis que minimizem o impacto, métodos construtivos modernos que não agredam tanto o meio ambiente, mas sem cogitar interromper a corrida pelo desenvolvimento.

O relatório do PDUI reconhece essa dinâmica, e a nomeia como “ciclo de degradação”, apontando como responsável o déficit habitacional, que provoca a ocupação irregular nas margens dos rios e nas encostas dos morros, provocando enchentes que apresentam como o principal problema final a “ruptura de vários serviços urbanos e diversas perdas econômicas, empobrecendo e degradando a própria cidade, como resposta” (PDUI, 2018a, pág. 221). A dimensão das condições ambientais urbanas do Índice do Bem-Estar Urbano se refere ao quantitativo de arborização, esgoto ao céu aberto e lixo acumulado no entorno dos edifícios, mas o PDUI apresenta poucas reflexões a respeito desses aspectos na escala em que o indicador é construído, se mantendo num nível de contextualização e proposição mais abrangente, ainda que reconheça o impacto local que essa estrutura promove, como mencionam sobre a desvalorização do solo nas áreas sujeitas a inundação, gerando prejuízos para o mercado imobiliário, ou até mesmo perdas associadas aos negócios e serviços disponíveis na cidade (PDUI, 2018a, pág.221).

Imagem 11 – Programa de Ações Prioritárias na dimensão ambiental



Fonte: PDUI, 2018a

Na imagem 11, é possível identificar os Eixos de Conectividade propostos, que se relacionam com a Ação Prioritária Metrópole Sustentável 09, que propõem a implementação de uma rede de conectividade ambiental a partir da conexão dos fragmentos de vegetação existentes e da recomposição vegetal. Outras ações também são propostas no mesmo sentido, promovendo a conexão de Unidades de Conservação e proteção de áreas de fragilidade ambiental no entorno da mancha urbana, mas nenhuma ação incentiva a arborização ou soluções para essa conexão numa escala reduzida, em harmonia com o uso e ocupação do solo ou até mesmo promovendo esses eixos através das ruas ou rios.

Nessa mesma linha, os aspectos relacionados ao esgotamento e lixo à céu aberto são abordados a partir de uma escala mais abrangente, tanto em termos dos seus desafios como nas suas soluções. Há várias Ações Prioritárias que se relacionam ao aprimoramento do uso das Estações de Esgoto e das Centrais de Tratamento de Resíduos Sólidos, ou até mesmo à implantação de novas estações, mas se percebe uma ausência de proposições voltadas à problemática que se

apresenta através dos índices de esgoto e lixo a céu aberto no entorno dos domicílios, que demandariam um maior esforço de análise sistêmica e, consequentemente, um questionamento do status quo que promove esse modelo de urbanização. Essas proposições serão melhor abordadas na quarta dimensão do IBEU, sobre o atendimento dos serviços coletivos urbanos, mas já é possível identificar uma carência de alternativas positivas para o melhoramento dos indicadores das condições ambientais urbanas.

CONDIÇÕES HABITACIONAIS URBANAS (D3)

A terceira dimensão que compõe o Índice de Bem-Estar Urbano é a das condições habitacionais urbanas, formada por indicadores de aglomerados subnormais, densidade domiciliar, densidade morador/banheiro, material de parede dos domicílios e espécie dos domicílios. No entanto, como a análise está sendo realizada a partir de uma abordagem qualitativa, esses aspectos serão condensados em três pontos principais: a adequação do tipo dos domicílios – trazendo componentes do primeiro e último indicadores -, a densidade habitacional – conjugando o segundo e o terceiro -, e a estrutura em si da habitação – se relacionando ao indicador de material das paredes.

Conforme já foi apresentado, a questão habitacional se conecta diretamente com o modelo de expansão urbana implementado no Rio de Janeiro, que segue os ritos dos parâmetros neoliberais difundidos pelas Agências Multilaterais. Com a consolidação do dependente estilo de vida metropolitano associado ao baixo poder aquisitivo da maior parte da população, a expansão da mancha urbana apresenta números alarmantes de 32 km²/ano, impactando nas condições ambientais, aumentando os custos de implementação e manutenção de infraestrutura, e dificultando a oferta de equipamentos e serviços.

Esse crescimento, que muitas das vezes acontece de maneira informal, reflete os baixos indicadores referentes à condição habitacional urbana. A necessidade de se viver em uma dinâmica de dependência de ofertas de trabalho, faz com que muitas pessoas morem em domicílios considerados inadequados, uma vez que a oferta de habitações dentro das suas possibilidades financeiras é praticamente inexistente. Segundo o relatório do PDUI, a maior carência habitacional se concentra nas faixas

de menor renda, com mais de meio milhão de construções localizadas em áreas de risco, como encostas de morro e margem de rio, tendo 700 mil unidades sido classificadas com algum tipo de inadequação estrutural ou de infraestrutura.

Boa parte desse quantitativo está localizado em favelas, uma vez que as políticas de habitação social geralmente se direcionam para as periferias urbanas, com a construção de moradias isoladas que apresentam grande dificuldade de se acessar regiões com ofertas de trabalho. Com a lógica da centralização de oportunidades e investimentos em áreas mais valorizadas, o preço da terra dificulta ainda mais a viabilização de moradias para a população de baixa renda. Os instrumentos urbanos que poderiam reverter esse cenário não são implementados ou, quando existem, apresentam possibilidades de flexibilização, aprofundando a desigualdade territorial já existente.

Para contornar esse problema, as pessoas constroem suas moradias de maneira informal em áreas mais próximas dos centros urbanos, gerando uma configuração de proximidade territorial e distância social, criando um cenário com “taxas de pobreza, precariedade urbana e vulnerabilidade social decorrentes de um padrão de atuação estatal descoordenado, descontínuo, com baixa qualidade e pouca eficácia do investimento público” (PDUI, 2018a, pág. 06). Com isso, o resultado que se apresenta com a consolidação desse processo é de mais de um milhão de unidades localizadas em aglomerados subnormais, correspondendo a 25% do total de moradias da Região Metropolitana.

Além da inadequação dos domicílios relacionada ao seu contexto de implementação, a própria infraestrutura utilizada na sua construção é considerada inadequada em grande parte dos casos, tendo a Região Metropolitana do Rio de Janeiro a liderança no ranking de carência de infraestrutura urbana entre as regiões metropolitanas do país, segundo a Fundação João Pinheiro (PDUI, 2018a, pág.189). A partir da percepção do PDUI, o revestimento não é um aspecto que ganha muita atenção, tendo apenas uma ação direcionada à recuperação de conjuntos habitacionais degradados. Sobre as casas localizadas nas favelas e demais áreas periféricas, é mencionado apenas como as estruturas em concreto armado estão sempre preparadas para a recepção de um novo pavimento, enquanto o entorno carece de condições adequadas em termos de saneamento. É inegável a atenção merecida a esse segundo problema, desde que o primeiro não perca a sua

importância. No entanto, ele será abordado com mais profundidade na próxima dimensão do IBEU, quando analisaremos os indicadores dos serviços coletivos urbanos.

Por fim, a última dimensão abordada por esse indicador se refere a como o PDUI encara a densidade habitacional. O diagnóstico realizado identificou um decréscimo nas densidades nos últimos anos, que pode ser explicado por uma soma de fatores, mas que se expressam no espraiamento urbano já apresentado. A desapropriação, gentrificação e outros fenômenos causados por reformas urbanas nas áreas centrais, que geralmente são mais densificadas, assim como o aumento da proporção de transporte individual por habitante, são alguns dos principais fatores que permitem essa diminuição na densidade e crescimento da mancha urbana.

É percebida uma grande incoerência nessa dinâmica, uma vez que enquanto a área urbanizada aumenta, assim como os domicílios inadequados também apresentam quantitativos elevados, a densidade e até mesmo o crescimento populacional vem apresentando números cada vez mais baixos.

“De tal forma que na década 2030/40, com uma taxa crescimento negativa de 0,17% a.a., a população deverá se reduzir em cerca de 209 mil pessoas, mas o número de domicílios nessa década, cuja taxa de crescimento deverá ser de 0,34% a.a., aumentará em quase 180 mil unidades.” (PDUI, 2018a, pág.201)

Essa projeção é somada a outra alteração na configuração populacional, evidenciando uma grande mudança na pirâmide etária social, com a previsão de um forte aumento do número de idosos, ultrapassando a quantidade de jovens já em 2027. Essa diminuição da base e alargamento do topo traz diversos questionamentos sobre como as cidades são desenhadas e quais são as adaptações necessárias para esse novo cenário. Uma população com essa configuração demanda características específicas para suas habitações, não somente em sentido estrutural, mas principalmente na sua dinâmica, uma vez que a população idosa necessita de condições ainda mais apropriadas para a realização de suas atividades diárias.

A partir dessa perspectiva, o relatório do PDUI reafirma a necessidade da descentralização dos polos de atividades, para também viabilizar os deslocamentos da população mais idosa. Além disso, também indicam outras iniciativas que precisam

ser tomadas para essa projeção futura ao ser diagnosticada a ausência de algumas condições necessárias, como:

“(i) a inexistência atual de programas de produção, financiamento e subsídio de moradias destinados a famílias com maior proporção de idosos (exemplo o aluguel social); (ii) a inexistência de espaços residenciais e centros de recreação coletivos, operados de preferência por empreendedores privados, com estímulos dos poderes públicos, especificamente voltados para atender idosos; (iii) a ausência, nos normativos dos financiamentos da produção habitacional, de parâmetros específicos que devem ser observados na elaboração dos projetos para que, parte das unidades e das áreas comuns dos projetos, possam atender às necessidades específicas de idosos.” (PDUI, 2018a, pág.208)

Ainda que seja identificada a necessidade dessas medidas, inclusive a menção de determinadas ações concretas, conforme citação acima, nenhuma delas se encontra dentro das Ações Prioritárias Habitar a Metrópole, capítulo destinado às políticas de habitação do PDUI. Quando as soluções passam a ser construídas de maneira mais concreta, a estratégia de ordenamento territorial, ainda quando se direciona para vetores descentralizados, corresponde mais diretamente aos polos industriais periféricos, como o Arco Metropolitano, o Complexo Industrial e Portuário de Itaguaí e o COMPERJ, em Itaboraí. Esses elementos, caracterizados de maneira relevante para a dinâmica econômica metropolitana e regional, se localizam em áreas de vazios e fragmentação urbana, podendo receber um incentivo na sua ocupação. No entanto, nas Ações Prioritárias que se referem à produção de habitação social (nº 15, 17, 18 e 19) não apresentam uma localização específica, podendo acontecer em todo território metropolitano, sem estratégia clara para lidar com a questão do preço do solo ou da redistribuição territorial, conforme demonstrado na Imagem 12.

Imagem 12 – Ação Prioritária nº17 do Habitar a Metrópole

Ação nº: HM 17	Subação: -	PAP: Habitar a Metrópole
<u>Título da Ação:</u> Produção de unidades HIS –habitação de interesse social (de 0 a 3 SM) e HMP –habitação de mercado popular (de 3 a 5 SM) em áreas prioritárias com infraestrutura e diversificação de usos, seja em vazios urbanos ou localidades adensáveis.		
<u>Título da Subação:</u> -		
<u>Localização:</u> Áreas indicadas para serem adensadas.		<u>Mapa de Localização:</u> 
<u>Macrorregiões de Planejamento:</u> Hipercentro, Oeste, Norte, Nordeste e Leste.		
<u>Principais Entes Responsáveis:</u> Governo Estadual.		
<u>Público-Alvo da Ação:</u> População de baixa renda.		
<u>População Diret. Beneficiada:</u> 8,6 milhões (população com renda domiciliar mensal abaixo de 1 Salário Mínimo –SM).		
<u>Custo Atividades Preparatórias:</u> R\$ 465 milhões.		
<u>Custo Estimado Final da Ação:</u> R\$ 15,5 bilhões.		
<u>Fontes de Financiamento:</u> Governo Federal, Governo Estadual, Governos Municipais e setor privado (PPP e OUC).		

Fonte: PDUI, 2018a

Para enfrentar esses desafios, seria essencial adotar instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que possam incidir diretamente sobre a dinâmica do preço da terra urbanizada. Por exemplo, a tributação progressiva sobre vazios urbanos permite que o município possa aumentar a carga tributária sobre imóveis urbanos que não estão sendo utilizados, o que funcionaria como um incentivo à ocupação desses terrenos e reduziria a especulação imobiliária. Além disso, o direito de preempção, que permite ao poder público adquirir terrenos para finalidades de planejamento urbano, também poderia ser usado em conjunto com a tributação progressiva, garantindo que a terra seja utilizada para finalidades de interesse público. Esses instrumentos combinados poderiam combater a especulação imobiliária, democratizando o acesso ao solo urbanizado.

Esse debate, por sua vez, precisa ser situado dentro dos aspectos políticos e econômicos analisados ao longo deste trabalho, que revelam como a especulação imobiliária e a dinâmica do mercado de terrenos urbanizados são profundamente influenciadas pelos interesses privados. No contexto latino-americano, essas questões se entrelaçam com o processo de urbanização, frequentemente orientado por uma lógica de valorização do solo que intencionalmente promove uma hierarquização dos investimentos, perpetuando, por sua vez, a desigualdade territorial. Conforme defende Furtado (2000),

“La naturaleza jurídica, económica y política de los incrementos del valor del suelo, así como las demandas públicas y privadas sobre el valor del suelo como elemento de un sistema más amplio de derecho inmobiliario. (...) En lugar de desarrollarse a partir del principio ético de la justicia, según el cual el aumento en el valor del suelo que resulta de las acciones urbanísticas comunitarias regresa a la comunidad, pareciera que en América Latina se ha adoptado la idea de la recuperación de plusvalías como un mecanismo pragmático para recuperar costos y así compensar la escasez crónica de ingresos públicos necesarios para financiar los proyectos de infraestructura urbana. A final de cuentas la meta principal de dichos instrumentos ha sido aumentar el ingreso público, sin importar si tiene o no como fundamento un principio distributivo.” (FURTADO, 2000, p.201 - 230)

Essa redistribuição deveria ser vista como uma estratégia para reduzir a pressão sobre o preço da terra, ao mesmo tempo em que busca uniformizar a qualidade das condições urbanas em diferentes partes da Região Metropolitana. A infraestrutura é o ponto-chave nessa equação, como mostram Smolka e Iracheta (1999) ao afirmar que

“la ausencia de grandes zonas sin urbanizar constituye uno de los factores que explican los precios especialmente altos de la tierra en América Latina, en tanto esta escasez trae como consecuencia inmediata la sobrevaluación de la tierra urbanizada, aun en una cantidad superior al costo de provisión de servicios e infraestructuras.” (SMOLKA; IRACHETA, 1999)

Dessa maneira, percebe-se que um planejamento territorial que redistribua investimentos em infraestrutura de forma equitativa pode contribuir para corrigir esses desequilíbrios, promovendo a integração de áreas subutilizadas ou negligenciadas no tecido urbano.

Esse mesmo descompasso é percebido no PDUI ao definirem a estratégia de densificação urbana, uma vez que poderia acontecer de maneira cruzada com esses vazios e possibilitar a diminuição do constante movimento de espraiamento urbano. Segundo o relatório, a área necessária para acomodar toda a demanda de carência habitacional corresponderia a 3,6mil hectares de terras, considerando o quantitativo de habitantes que se encontram sem moradia ou em situação de inadequação, o que provocaria um aumento ainda maior da mancha urbana. No entanto, para suprir essa necessidade dentro das regiões já ocupadas e passíveis de adensamento, seria necessário um aprimoramento dos mecanismos de uso e ocupação do solo, assim

como das ferramentas de mapeamento e de cadastramento que possibilitem identificar essas áreas.

Além do descompasso entre o que é identificado e o que é proposto, assim como entre os mecanismos disponíveis e os que são implementados, a fragmentação dos planos diretores e ausência de complementação estratégica no uso e ocupação do solo entre os diferentes municípios traz prejuízos para a dinâmica habitacional metropolitana. Assim como acontece no processo de regularização fundiária nas favelas e como também é possível perceber na compartimentação do planejamento urbano em Macrozonas de Ocupação, o comportamento frequente é de proposição de uma estrutura que acomode a situação existente ao invés de conduzir esse processo.

A necessidade de revisão periódica dos Planos Diretores e demais regulamentações urbanísticas poderia ser utilizada como um momento de compatibilização e orquestramento estratégico. No entanto, o relatório indica uma incapacidade municipal de implementar as políticas sociais por conta da sua estrutura administrativa, de uma falta de quadros técnicos especializados e da escassez de recursos próprios. Para isso, indica a necessidade de complementação de parceiros para implementação da produção habitacional, sejam eles empresas privadas, associações populares ou os próprios indivíduos.

É percebido outro grande descompasso entre o que é identificado e o que é efetivamente proposto pelo PDUI no que diz respeito à política habitacional. É mencionado que essa demanda só poderá ser equacionada quando for resolvida “a questão do preço da terra, equacionados os problemas de gestão e regulação que regem o setor e também aproveitadas a força e capacidade das famílias em edificar suas moradias.” No entanto, ao analisar as estratégias traçadas, nenhuma viabiliza solucionar os primeiros fatores mencionados, mas no que se refere ao aproveitamento da força e capacidade das famílias em edificar suas próprias moradias, é possível encontrar mais de uma Ação Prioritária que promova a autogestão.

Esse descompasso não invalida a necessidade de buscar alternativas que facilitem e possibilitem a construção de moradias dignas, uma vez que, conforme o próprio relatório menciona,

“a excessiva “financeirização” a que estão submetidos os programas habitacionais, com práticas e princípios rígidos transportados do setor formal da moradia, deixa de contemplar os milhares de modalidades que as populações mais pobres utilizam para custear os processos construtivos espontâneos e progressivos.” (PDUI, 2018a, pág. 200)

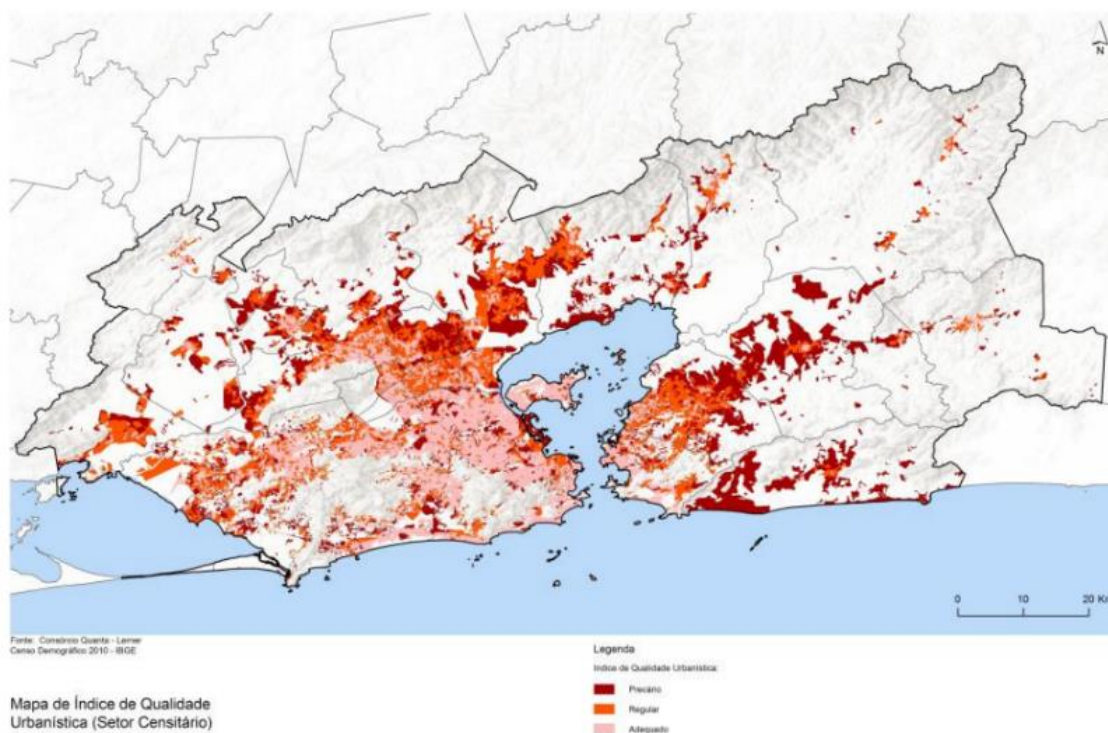
O problema reside em não viabilizar caminhos que busquem solucionar os demais fatores, como o preço da terra e os problemas de gestão, recaindo sobre a população mais vulnerável, que é a parcela que geralmente realiza esse tipo de construção, a responsabilidade pelo sucesso da política habitacional. Esse comportamento reflete uma estratégia recorrente nos discursos de planejamento urbano, em que se promove a inclusão de uma "face humana" nas diretrizes de desenvolvimento para suavizar ou legitimar ações insuficientes, transferindo responsabilidades estruturais para indivíduos ou comunidades na escala local, sem as devidas garantias de suporte.

“A incidência das estratégias de desenvolvimento nas pessoas, presente nas reivindicação de um desenvolvimento humano, foi mobilizada como justificativa para a elaboração de técnicas (estatísticas e participativas) que construíram a plausibilidade da responsabilização local pela situação de pobreza. E foi por meio dessas técnicas de responsabilização que as reformas de liberalizações se aprofundaram. Dessa maneira, os segmentos mais pauperizados foram levados ao centro do problema político das reformas econômicas prescritas pelo Banco Mundial, conformando um novo consenso em cujo centro está o tratamento do problema da pobreza. Esse é o sentido do deslocamento do social para o centro das reformas económicas.” (MARANHÃO, 2009, p.138)

ATENDIMENTO DE SERVIÇOS COLETIVOS URBANOS (D4)

A quarta dimensão do IBEU permitirá a complementação do debate iniciado nas dimensões anteriores, se referindo ao atendimento de serviços coletivos urbanos, como atendimento de água, atendimento de esgoto, atendimento de energia e coleta de lixo, sejam eles realizados por empresas públicas ou por empresas privadas por meio de concessão pública. Em relação a esses serviços, o próprio PDUI reconhece a heterogeneidade no atendimento da sua rede de serviços como reflexo das desigualdades territoriais, sendo considerado precário na periferia, intermediário na maior parte da mancha urbana e excelente em restritas áreas valorizadas, como é possível perceber na Imagem 13.

Imagem 13 – Mapa do Índice de Qualidade Urbanística proposto pelo PDUI



Fonte: PDUI, 2018a

O Índice de Qualidade Urbanística apresentado no mapa acima não se refere ao IBEU, mas expressa esse desequilíbrio territorial com uma centralização de serviços e vulnerabilização da região periférica. Ainda que ele tenha sido composto por outros indicadores¹, seguindo uma metodologia implementada pelo próprio Consórcio responsável pela elaboração do PDUI, ele demonstra como essa lógica é percebida em diferentes contextos, abordagens e análises. Mesmo nos casos dos serviços que são encontrados em toda extensão territorial, como o relatório menciona a respeito dos de saúde e de educação, os equipamentos mais avançados que reúnem uma maior quantidade ou qualidade de atendimento, acabam se localizando em áreas mais estratégicas conectadas à rede de transportes, que, por consequência, são as mesmas regiões centrais mais valorizadas.

A cobertura de água na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, conforme descrito no PDUI, demonstra um panorama aparentemente positivo, uma vez que a

¹ O PDUI não menciona expressamente a composição do índice, mas indica ser composto por “indicadores de infraestrutura referentes ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, pavimentação e iluminação pública, (...) com base em dados do Censo de 2010 (IBGE)” (PDUI, 2018a, p.53)

maioria dos municípios apresenta uma cobertura ampla de abastecimento, especialmente aqueles localizados a oeste da Baía de Guanabara. Contudo, um olhar mais atento e crítico revela que essa cobertura não é sinônimo de segurança hídrica. A intermitência na distribuição, a dependência quase exclusiva do Rio Paraíba do Sul, e a falta de alternativas e redundância no sistema de abastecimento configuram uma realidade preocupante (PDUI, 2018a, pág. 222).

A desigualdade na distribuição de água entre os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro espelha, de maneira clara, as desigualdades históricas e estruturais. Municípios como Itaboraí, Maricá e Tanguá, situados a leste da Baía de Guanabara, sofrem com baixos índices de abastecimento via rede geral, ainda dependendo de poços ou nascentes para suprir suas necessidades. Essa disparidade não é apenas um reflexo da má gestão contemporânea, mas também das políticas de desenvolvimento territorial que priorizaram certas regiões em detrimento de outras, perpetuando assim um ciclo de desigualdade e marginalização.

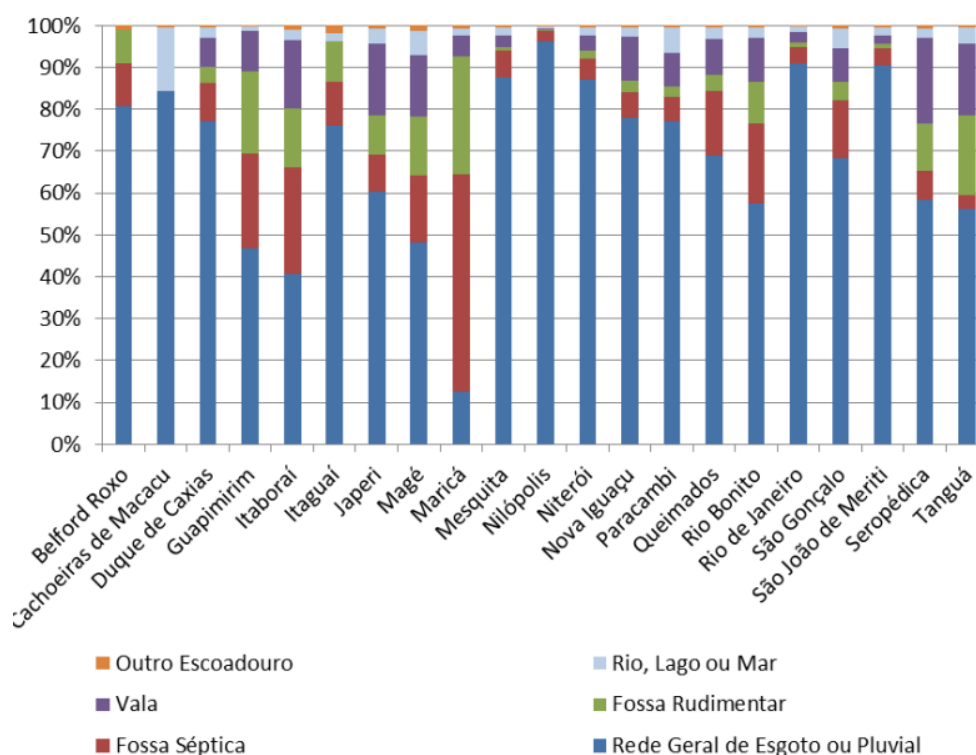
O financiamento de reformas urbanas por Agências Multilaterais como o Banco Mundial traz à tona questões de dependência e controle. Embora tais agências promovam a expansão de infraestruturas básicas, como a rede de abastecimento de água, a lógica de desenvolvimento que impõem muitas vezes ignora as especificidades locais e reproduz modelos que não contemplam as reais necessidades das populações. No caso do PDUI, vemos uma abordagem que privilegia o aumento da cobertura de água sem necessariamente resolver os problemas de segurança hídrica e sustentabilidade a longo prazo. A falha na segurança hídrica da Região Metropolitana do Rio de Janeiro não é apenas uma questão técnica, mas também de justiça social e ambiental. A universalização do acesso à água, conforme estipulado pela Lei de Saneamento de 2007, deve ir além da expansão da rede de distribuição. É essencial considerar a resiliência dos sistemas de abastecimento, a proteção dos mananciais e a diversificação das fontes de água. Para tanto, é necessário um planejamento integrado que leve em conta as vulnerabilidades socioambientais e promova a equidade no acesso aos recursos hídricos.

Como já é possível perceber ao longo do processo de elaboração do Plano, a lógica imposta impede o reconhecimento e valorização dos saberes locais e tradicionais na gestão dos recursos hídricos, uma vez que tampouco sua participação

foi considerada durante o processo. Em vez de impor modelos exógenos, as políticas públicas deveriam ser cocriadas com as comunidades afetadas, garantindo que suas vozes sejam ouvidas e que suas necessidades específicas sejam atendidas. Isso inclui a proteção de nascentes e poços, a promoção de tecnologias sustentáveis de captação e armazenamento de água, e a implementação de práticas de gestão comunitária dos recursos hídricos. A segurança hídrica na Região Metropolitana do Rio de Janeiro depende de uma abordagem integrada e participativa, que reconheça as desigualdades históricas e promova a justiça social e ambiental. O papel das Agências Multilaterais deveria ser repensado para garantir que suas intervenções respeitem as especificidades locais e contribuam para um desenvolvimento verdadeiramente sustentável e inclusivo. Somente assim seria possível garantir que o direito à água, fundamental para a qualidade de vida urbana, seja plenamente realizado.

Já o cenário de atendimento de esgoto se apresenta um pouco mais complexo. O esgotamento sanitário na Região Metropolitana do Rio de Janeiro apresenta-se como uma das áreas mais críticas de infraestrutura urbana. A cobertura falha e o tratamento inadequado dos esgotos representam desafios significativos para a qualidade de vida e a sustentabilidade ambiental (PDUI, 2018a, pág. 222). As interligações não planejadas entre sistemas de esgotamento sanitário e drenagem urbana não só agravam a degradação urbana, mas também contribuem para a degradação ambiental, impactando negativamente a saúde pública e a qualidade dos corpos d'água. Em municípios como Maricá, onde a maioria dos domicílios ainda depende de fossas sépticas, observamos uma clara negligência histórica em termos de infraestrutura, como é possível depreender da Imagem 14. Essa disparidade revela a perpetuação de políticas de desenvolvimento urbano que beneficiam certas áreas enquanto marginalizam outras, resultando em um ciclo contínuo de exclusão e vulnerabilidade.

Imagem 14 – Tipos de Esgotamento Sanitário na RMRJ



Fonte: PDUI, 2018b

A Baía de Guanabara sofre com a poluição decorrente do lançamento de esgoto não tratado, uma vez que parte do esgoto não chega ao seu destino nas estações de tratamento, sendo transportado por redes de águas pluviais e lançados nos cursos d'água. Dessa maneira, a maioria dos rios que desagüam na baía estão contaminados devido às ligações irregulares e à infraestrutura inadequada, transformando-se em vetores de degradação urbana e ambiental, gerando consequências negativas que afetam muitas outras dinâmicas que se referem à vida metropolitana, como sociais e econômicas. Esse cenário evidencia a necessidade urgente de uma gestão integrada e eficiente dos sistemas de esgotamento sanitário e drenagem urbana.

A metodologia indireta utilizada pelo IBGE, que não diferencia entre rede pluvial e rede de esgoto, dificulta uma análise precisa da eficiência do sistema de coleta e tratamento. Essa lacuna metodológica, combinada com a incapacidade de muitos sistemas de esgotamento de suportar vazões excessivas devido a ligações clandestinas e mudanças climáticas que provocam incrementos dos volumes precipitados, coloca em risco a saúde pública e a integridade ambiental. A proliferação de doenças infectocontagiosas e a contaminação dos corpos d'água são

consequências diretas dessa infraestrutura precária. Esses desdobramentos, além de afetar o bem-estar urbano, recaem sob o orçamento público nos recursos despendidos com saúde pública.

A implementação de sistemas de esgotamento comunitários, o uso de tecnologias sustentáveis e a criação de cinturões sanitários para interceptar esgotos clandestinos são medidas que podem aumentar a preservação ambiental e a qualidade de vida urbana. Dessas possibilidades, apenas os estudos e o incentivo à implantação de cinturões sanitários são encontrados como propostas no PDUI, mas sem nenhuma alternativa em relação à prevenção de esgotos clandestinos, ou até mesmo uma visão integrada no que tange à mitigação da sua ocorrência. A melhoria do sistema de esgotamento sanitário na Região Metropolitana do Rio de Janeiro requer uma abordagem holística e participativa, que considere as desigualdades históricas e promova a justiça ambiental.

Já o atendimento de energia na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) enfrenta desafios complexos e interligados com a problemática urbana. Essas deficiências afetam particularmente as áreas urbanas informais, onde a falta de acesso regular à energia leva a ligações clandestinas perigosas e sobrecarrega a rede elétrica. A inconsistência no fornecimento de energia prejudica diversos outros serviços oferecidos na cidade, exacerbando desigualdades socioeconômicas e limitando a qualidade de vida e as oportunidades de desenvolvimento. Para enfrentar esses desafios, é essencial implementar soluções integradas que vão além da simples expansão da rede elétrica. O PDUI sugere a modernização da infraestrutura urbana, mas não foram identificados pontos específicos sobre o atendimento de energia, sendo possível perceber a necessidade de aprofundamento do debate dessa problemática para, então, construir propostas efetivas.

O último aspecto analisado pelo IBEU na dimensão de serviços coletivos urbanos é a de coleta de lixo. Apesar de parecer que a cobertura dos serviços de coleta de lixo na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) é adequada, a situação real revela uma gravidade subjacente que é frequentemente apontada pela mídia, como ilustrado na Imagem 15. Vazadouros irregulares espalhados pela região, especialmente às margens da Baía de Guanabara, representam uma ameaça significativa ao meio ambiente e à saúde pública. Estes locais, muitas vezes sob

domínio do tráfico de drogas, dificultam a avaliação precisa da sua extensão e condição, tornando a remediação e monitoramento dos lixões uma tarefa árdua e complexa.

Imagem 15 – Reportagem sobre a geração e coleta de lixo no RJ

Geração de lixo no RJ aumenta 363 toneladas por dia

O volume adicional preenche 2,6 estádios do Maracanã; levantamento inédito alerta para impactos principalmente em cidades que ainda possuem "lixões" ativos

Por: Redação CicloVivo - 27 de fevereiro de 2024



Antigo lixão Jardim Gramacho. Foto: Tânia Rego | Agência Brasil.

Fonte: Redação CicloVivo, 2024

A situação dos antigos lixões, como o emblemático caso do Jardim Gramacho, ilustra a continuidade das desigualdades socioeconômicas e espaciais herdadas do período colonial. A remediação do lixão não resolveu todos os problemas ambientais e sociais da área. A população ao redor do antigo lixão ainda sofre com a falta de saneamento básico e enfrenta severas dificuldades de reintegração no mercado de trabalho, após anos de dependência econômica da catação de resíduos. Essa situação perpetua um ciclo de exclusão e marginalização, evidenciando a necessidade de políticas públicas que abordem de forma integrada as questões ambientais e sociais.

As Agências Multilaterais, como o Banco Mundial, têm um papel significativo no financiamento de projetos para a gestão de resíduos sólidos. No entanto, suas intervenções frequentemente falham em abordar as especificidades locais e em promover soluções sustentáveis e inclusivas. O subprograma Lixão Zero, que visa à

remediação e monitoramento dos lixões, é um passo importante, mas insuficiente se não acompanhado por políticas que garantam a inclusão social e econômica das populações afetadas. A coleta inadequada e a disposição irregular dos resíduos sólidos, incluindo os resíduos de construção civil, contribuem para a degradação ambiental e a saúde pública. A disposição irregular de resíduos em terrenos baldios, calçadas e corpos d'água agrava os problemas físicos, ambientais e sanitários, sobrecarregando os sistemas de limpeza pública municipais. A falta de conhecimento e estímulo para a segregação e destinação adequada desses resíduos entre construtores informais intensifica essa problemática.

Os sistemas de drenagem urbana, como ralos e bocas de lobo, galerias de águas pluviais e rios urbanos, são sistematicamente impactados pelo lixo, resultando em enchentes frequentes e poluição de rios, lagoas e baías. Esses impactos negativos para a qualidade ambiental e a saúde pública fragilizam a resiliência urbana, exacerbando os riscos ambientais e sociais. As comunidades locais devem ser protagonistas na gestão dos resíduos, com programas de educação ambiental, incentivo à reciclagem e apoio à formalização e aprimoramento de cooperativas de catadores. Além disso, a implementação de tecnologias sustentáveis e a promoção de uma economia circular são essenciais para reduzir a geração de resíduos e mitigar seus impactos ambientais.

Para alcançar uma gestão de resíduos sólidos verdadeiramente sustentável e inclusiva na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, seria essencial adotar uma abordagem holística e participativa. As Agências Multilaterais, como o Banco Mundial, precisam reavaliar suas intervenções, assegurando que respeitem as particularidades locais e promovam um desenvolvimento que beneficie todas as camadas da sociedade. A integração de políticas públicas voltadas para a educação ambiental é crucial. Programas que incentivem a segregação de resíduos e a reciclagem, aliados a campanhas de conscientização, podem transformar a forma como a população lida com seus resíduos. A remediação dos lixões deveria ser acompanhada por políticas de inclusão social, saneamento básico e oportunidades econômicas para as comunidades afetadas. Promover a resiliência urbana e a justiça ambiental exige uma abordagem integrada que considere as desigualdades históricas e contemporâneas e nenhuma dessas proposições é encontrada de maneira integrada no PDUI.

A complexidade dos problemas relacionados à cobertura de água, esgotamento sanitário e gestão de resíduos sólidos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro revela um desequilíbrio territorial que impacta diversas esferas da vida urbana. A deficiência na infraestrutura básica e na prestação de serviços essenciais gera um ambiente propício para a degradação ambiental e social, exacerbando a vulnerabilidade das populações marginalizadas. Este cenário de exclusão e precariedade está intimamente ligado aos altos índices de violência urbana, como demonstrado pelo Mapa da Violência (PDUI, 2018a, pág. 217). A principal vítima de homicídio em áreas urbanas do país é justamente a população pobre, masculina e jovem das grandes cidades e Regiões Metropolitanas, mostrando uma forte relação entre a vulnerabilidade social, a precariedade dos serviços urbanos e a alta incidência de mortes violentas. Assim, a falta de investimentos adequados em infraestrutura básica não apenas perpetua a desigualdade socioespacial, mas também reflete diretamente nos índices de violência, criando um ciclo vicioso que dificulta a construção de um ambiente urbano seguro e sustentável, o que impacta diretamente na qualidade de vida urbana da população.

A competência para solucionar os complexos problemas de infraestrutura e serviços urbanos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro requer uma abordagem coordenada e integrada, conforme disposto na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010). É responsabilidade do Distrito Federal e dos Municípios gerir os resíduos sólidos gerados em seus respectivos territórios, enquanto cabe ao Governo Estadual promover a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum, especialmente nas regiões metropolitanas. Para isso, a atuação das Agências Multilaterais deve ser reavaliada para garantir que suas intervenções sejam adaptadas às especificidades locais, promovendo a inclusão social e a sustentabilidade. O incentivo a políticas públicas que integrem a educação ambiental, que promovam alternativas de economia colaborativa, que viabilize a formalização de cooperativas de catadores e de estratégias para sua inclusão social, e a implementação de tecnologias sustentáveis são passos essenciais para alcançar um equilíbrio territorial que reduza as desigualdades socioespaciais, criando um ambiente urbano mais seguro e resiliente.

A principal falha dos sistemas de drenagem urbanos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro se reflete em inundações e alagamentos frequentes, causados pela urbanização desordenada que remove vegetação, impermeabiliza solos e introduz sistemas artificiais de drenagem. Essas alterações aumentam o escoamento superficial, reduzem a infiltração de água e diminuem a resiliência dos ecossistemas fluviais, resultando em picos de vazão durante chuvas intensas. As consequências são danos a edificações e infraestruturas, interrupções na circulação, disseminação de doenças e um ciclo de degradação contínua que agrava a vulnerabilidade das comunidades, especialmente as mais pobres.

Para enfrentar esses desafios, o PDUI - Modelar a Metrópole propõe soluções como jardins de chuva, pavimentos permeáveis e sistemas de retenção e detenção, que podem mitigar os impactos da urbanização se implementados de forma integrada. No entanto, embora o PDUI apresente soluções válidas, é crucial que sejam adaptadas às necessidades locais e implementadas de maneira equitativa. Muitas políticas públicas falham ao beneficiar desproporcionalmente áreas mais ricas, negligenciando as comunidades vulneráveis. A falta de integração entre níveis de governo e recursos limitados são barreiras que precisam ser superadas. A abordagem do PDUI poderia ser mais ousada e inovadora, promovendo urbanização sustentável e justa, com colaboração entre governos e sociedade civil, para transformar a realidade urbana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Considerar as bacias hidrográficas como base para o planejamento urbano é fundamental para abordar de maneira holística os desafios da drenagem urbana e do controle de inundações. Os recortes administrativos, frequentemente utilizados para a gestão territorial, ignoram a dinâmica natural das bacias hidrográficas, resultando em soluções fragmentadas que transferem problemas de uma área para outra. Além disso, as mudanças climáticas introduzem novos estressores, intensificando eventos extremos e elevando o nível do mar, o que compromete a capacidade das redes de drenagem, conforme já apresentado.

O PDUI - Modelar a Metrópole apresenta soluções válidas, como a criação de áreas verdes e o uso de tecnologias de monitoramento, mas muitas vezes carece de uma visão sistêmica que incorpore a lógica das bacias hidrográficas. As propostas do PDUI tendem a focar em medidas locais e estruturais, como a canalização de rios e o

aumento da capacidade de escoamento, que podem ser ineficazes frente à complexidade dos problemas urbanos e às pressões climáticas. A integração das políticas públicas deve considerar a bacia hidrográfica como unidade de referência, promovendo ações coordenadas entre municípios a montante e a jusante. As soluções do PDUI poderiam ser aprimoradas para incorporar uma abordagem integrada e sistêmica, promovendo a colaboração intermunicipal e priorizando intervenções que considerem a dinâmica natural das bacias. Somente assim seria possível mitigar os riscos de inundações, melhorar a qualidade ambiental e garantir uma urbanização equitativa e sustentável para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

INFRAESTRUTURA URBANA (D5)

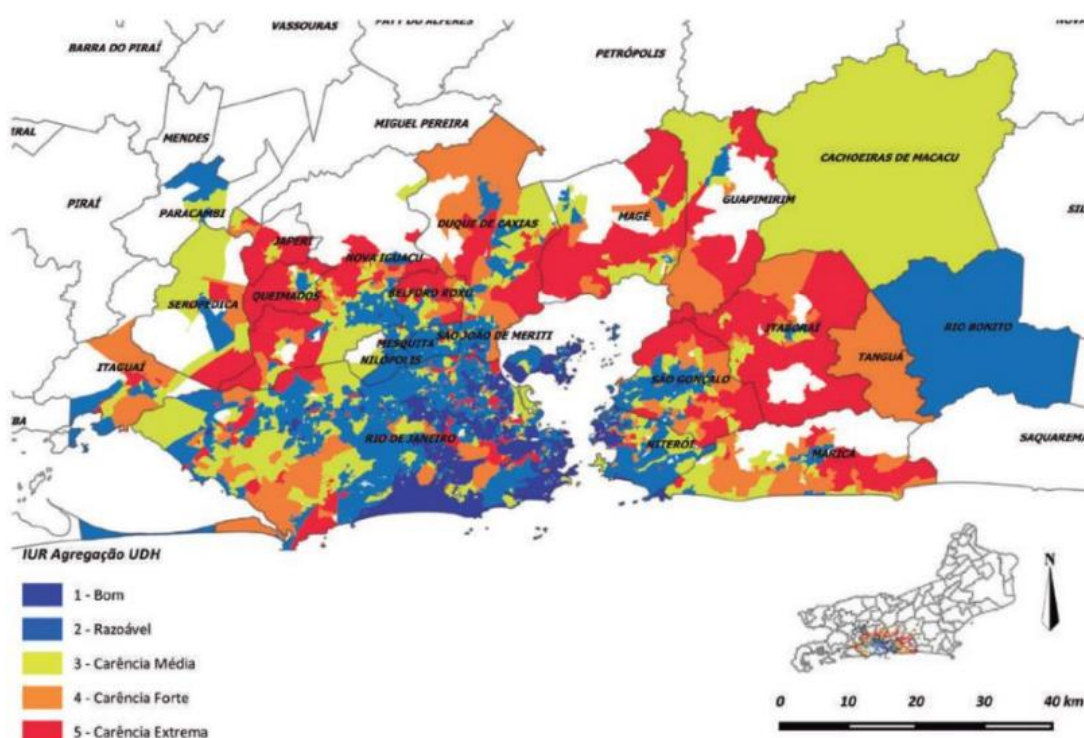
A análise da infraestrutura urbana na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, baseada no Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles, destaca sete indicadores essenciais: iluminação pública, pavimentação, calçadas, meio-fio/guia, bueiros ou bocas de lobo, rampas para cadeirantes e logradouros. Esta dimensão, que é a última a compor o indicador do IBEU, é fundamental para avaliar as condições infraestruturais das cidades e sua capacidade de promover uma melhor qualidade de vida para os habitantes. A presença e a qualidade desses elementos estão diretamente ligadas à acessibilidade, à saúde pública e a outras dimensões do bem-estar urbano, refletindo-se na segurança, na mobilidade e na inclusão social dos residentes.

A avaliação desses critérios revela a complexidade e as carências da infraestrutura urbana, evidenciando áreas que necessitam de intervenções prioritárias. A adequação e a manutenção dessas infraestruturas são essenciais para garantir um ambiente urbano mais inclusivo, seguro e sustentável. A análise sistemática desses aspectos permite identificar não apenas as falhas e deficiências, mas também as oportunidades de melhorias que podem contribuir para a construção de cidades mais resilientes e equitativas. Nesse sentido, ainda que não seja possível realizar essa análise em termos quantitativos, tanto pela indisponibilidade dos resultados do Censo, quanto porque tampouco o PDUI aborda cada um deles de

maneira isolada, serão considerados esses fatores que compõem o indicador do IBEU para que se possa aprofundar o debate de infraestrutura urbana.

É identificada uma precariedade na iluminação pública, pavimentação e calçadas nas áreas marginalizadas, dificultando a mobilidade e segurança dos moradores, enquanto a falta de rampas para cadeirantes perpetua a exclusão de pessoas com deficiência. Além disso, a ausência de meio-fio/guia e a manutenção inadequada de bueiros e bocas de lobo agravam os problemas de drenagem, resultando em frequentes inundações que prejudicam ainda mais essas comunidades. Como é possível perceber na Imagem 16, o território que corresponde prioritariamente à cidade do Rio de Janeiro apresenta melhor porcentagem de atendimento com bueiros/bocas de lobo, enquanto a Baixada Fluminense e o lado leste da Baía apresenta piores indicadores relacionados à macrodrenagem, sendo percebida de maneira visível a desigualdade territorial em termos de infraestrutura urbana.

Imagem 16 – Mapa das condições de infraestrutura urbana na RMRJ



Fonte: PDUI, 2018a

O PDUI reconhece alguns desses problemas, mas é evidente que muitas das soluções propostas não abordam de forma adequada as necessidades das

populações mais vulneráveis, perpetuando assim as desigualdades históricas. A infraestrutura urbana inadequada nas periferias revela a falta de compromisso com a criação de um ambiente urbano inclusivo e acessível para todos. O Plano falha em abordar de maneira integrada e sistêmica essas questões, perpetuando uma abordagem fragmentada que apenas transfere os problemas de uma área para outra.

A falta de pavimentação adequada e de iluminação pública nas periferias não só dificulta o acesso a oportunidades de emprego e serviços, mas também aumenta a vulnerabilidade à violência e à criminalidade. A participação ativa das comunidades marginalizadas no planejamento urbano é crucial para assegurar que suas necessidades sejam centrais na construção de um território metropolitano mais justo e inclusivo. Além disso, é vital implementar políticas que promovam a manutenção regular e eficiente desses serviços, garantindo a sustentabilidade e a melhoria contínua da qualidade de vida urbana.

A análise crítica da descentralização e expansão urbana na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) revela uma série de desafios e contradições que precisam ser enfrentados para garantir um desenvolvimento urbano mais equitativo e sustentável. Por mais que esse debate não seja diretamente sobre os elementos que compõem o indicador do IBEU, estes sofrem interferência nesse processo de expansão e descentralização defendidos pelo IBEU. A introdução de novos empreendimentos e infraestruturas, como o Porto de Itaguaí, o Arco Metropolitano e o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, é apontada como uma possível solução para promover a descentralização da oferta de empregos. No entanto, esses projetos enfrentam limitações significativas, como a dependência excessiva do setor petrolífero e a falta de diversificação econômica, que podem comprometer sua eficácia a longo prazo.

Outro aspecto crítico é a gestão inadequada do sistema de manejo de águas pluviais, que resulta em inundações regulares e falhas no funcionamento do sistema urbano de drenagem. A falta de espaços adequados para armazenar temporariamente os escoamentos pluviais agrava esse problema, evidenciando a necessidade de uma abordagem integrada que leve em consideração o planejamento do uso do solo e a preservação de áreas verdes. No entanto, a falta de integração entre projetos de drenagem urbana e soluções urbanas mais amplas compromete a eficácia dessas

iniciativas, deixando as cidades vulneráveis a eventos extremos e impactos ambientais. Em suma, a descentralização e expansão urbana na RMRJ apresentam desafios complexos que também exigem uma abordagem holística e integrada. Como já reiterado, é fundamental repensar o modelo de desenvolvimento urbano, promovendo a diversificação econômica, a preservação ambiental e a inclusão social para construir cidades mais justas e equilibradas.

O debate em torno do ordenamento territorial do futuro na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) revela a necessidade premente de repensar e reorientar as estratégias de planejamento urbano. Os estudos realizados destacam a polaridade natural da capital, mas também apontam para um forte eixo de expansão a oeste, que se estende em direção a Itaguaí, além das dinâmicas estabelecidas no quadrante norte da RMRJ e no hemisfério leste da Baía da Guanabara, onde se destaca a centralidade de Niterói-São Gonçalo. No entanto, para efetivamente captar o potencial dessas centralidades e construir uma rede urbana mais equilibrada, é necessário repensar o modelo de desenvolvimento urbano e promover uma visão de futuro mais inclusiva e sustentável.

A construção de uma metrópole policêntrica, como proposta no Plano, requer não apenas a ampliação das áreas de proteção ambiental e o estabelecimento de parâmetros de desenvolvimento para áreas de transição, mas também a preservação e integração de áreas verdes ao sistema de espaços livres urbanos. O crescimento urbano descontrolado, que resulta na degradação de importantes ativos ambientais dentro das cidades, representa uma ameaça não apenas ao meio ambiente, mas também à saúde e qualidade de vida da população.

Para aprimorar o PDUI, é crucial adotar uma abordagem que reconheça e combata as raízes históricas das desigualdades urbanas. Isso inclui uma redistribuição compensatória de recursos e serviços, a garantia de acesso universal e de qualidade às oportunidades e direitos sociais, e a implementação de um planejamento urbano que priorize as necessidades das periferias. Nesse sentido, é fundamental que o planejamento se aproprie das ferramentas e instrumentos disponíveis para garantir o acesso à terra urbanizada a preço compatível para a população em vulnerabilidade social, de maneira que esse processo promova uma compensação de investimentos e, conseqüentemente, diminua a desigualdade

territorial. Além disso, é essencial promover a participação ativa das comunidades marginalizadas no processo de planejamento e tomada de decisão, garantindo que suas vozes e necessidades sejam centrais na construção de um território metropolitano mais justo e inclusivo.

Percebe-se, então, que a análise das cinco dimensões do IBEU evidencia a mesma contradição central no PDUI. Embora o plano identifique importantes problemáticas relacionadas à desigualdade territorial, ao acesso precário à terra urbanizada e à carência de infraestrutura e serviços nas periferias, suas proposições não enfrentam de forma estrutural as raízes desses desafios. O reconhecimento das desigualdades é claro nos diagnósticos apresentados, mas as ações sugeridas frequentemente se limitam a intervenções pontuais e fragmentadas, que não rompem com as dinâmicas de exclusão e especulação que moldam o desenvolvimento urbano. Essa falta de articulação reforça a fragmentação das políticas urbanas e perpetua o modelo de desenvolvimento desigual. A lógica que orienta as ações, como se conclui, se mostra subordinada aos interesses privados e à especulação imobiliária.

Em última análise, o PDUI falha em ser um instrumento transformador para a metrópole, limitando-se a reproduzir estratégias já insuficientes e excludentes. Essa limitação não surpreende, considerando que o plano é financiado pelo Banco Mundial e, conforme demonstrado ao longo do trabalho, formulado sob a influência da lógica mercadológica. Essa abordagem tende a reforçar intervenções que se alinham aos interesses do capital global, focadas em projetos de infraestrutura e desenvolvimento que gerem retorno financeiro, mas negligenciam as raízes estruturais das desigualdades urbanas. Esse alinhamento compromete a capacidade do plano de romper com as dinâmicas de especulação e exclusão, perpetuando um modelo de desenvolvimento urbano que prioriza a valorização econômica em detrimento da justiça social e territorial.

5. CONCLUSÃO

Ao longo do desenvolvimento deste trabalho, muitas hipóteses foram confirmadas e outras tantas percepções foram incorporadas. Ainda que respaldada por produções científicas, análise de dados e informações, apanhados históricos e conceituais, qualquer conclusão produzida seria, ao final de tudo, parcial. Assim como apresentado desde o princípio dessa pesquisa, a neutralidade é ilusória, é inviável, é contraditória. Sendo assim, arrisco uma liberdade acadêmica em concluir em primeira pessoa, reconhecendo o compromisso que nós, planejadores urbanos, temos de aprofundar o conhecimento no processo de desenvolvimento urbano e agir em prol da garantia de cidades mais justas que promovam qualidade de vida para todos seus habitantes. Para isso, no entanto, é necessário integrar aspectos que vão além deste trabalho, aspectos esses que compõem uma trajetória acadêmica, profissional e pessoal profundamente conectadas com a motivação dessa pesquisa.

O objetivo de compreender como a atuação das Agências Multilaterais impacta a qualidade de vida urbana local parte do entendimento adquirido durante a Especialização em Política e Planejamento Urbano, também pelo IPPUR, de como o poder hegemônico molda os processos de desenvolvimento urbano. Por outro lado, ao me aproximar de atividades relacionadas à construção de políticas públicas, as metas elencadas por essas Agências pareciam relevantes e transformadoras. Em um Congresso, ao questionar sobre a efetividade de suas ações, escutei um “ruim com ela, pior sem ela”. Então, como explicar essa contradição? Sua atuação era positiva ou negativa? O que seria positivo e o que seria negativo, desde qual ponto de vista? Estava no começo da minha trajetória profissional e, saber os interesses de cada um dos agentes envolvidos na construção de cidades e seus respectivos impactos, me parecia fundamental para decidir qual caminho trilhar.

Essa mesma intenção de compreender com mais profundidade como esses processos se davam me levou, inclusive, a trabalhar com política pública, para conhecê-la por dentro, entendendo o que, de fato, interferia nos processos decisórios. O começo da presente pesquisa é concomitante ao meu primeiro emprego, na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, e o seu desenvolvimento acompanhou a transição para o Poder Executivo, na Secretaria Municipal de Educação. Durante essa experiência, fui responsável pelos projetos da Secretaria em parceria com a UNICEF, quando pude acompanhar de perto a atuação de uma

Agência Multilateral. Ainda que não fosse diretamente relacionada ao processo de desenvolvimento urbano, os projetos envolviam desde adaptações no modelo de governança até o envolvimento da comunidade escolar e de organizações territoriais. Considerando esses aspectos entre os principais elementos da atuação estratégia hegemônica, conforme apresentado ao longo do trabalho, foi possível perceber a contradição posta com os próprios resultados apresentados pelos projetos. Foram mais de 20 mil crianças de volta à sala de aula em apenas um ano, a menor taxa de abandono escolar com o maior crescimento do IDEB, e uma Agência Multilateral teve um papel importante nessa conquista, através da implementação de uma plataforma de identificação, encaminhamento e tratamento das causas da evasão escolar integrada entre 10 Secretarias.

Sem o intuito de me estender na partilha pessoal, é válido destacar um aspecto que norteará a conclusão que se refere ao presente trabalho. Nos quatro anos que passaram durante o desenvolvimento dessa pesquisa, trabalhei ao lado de pessoas que possuíam pensamento crítico e, ainda que cientes dos malefícios dessa atuação, se contentavam com alguns resultados inquestionavelmente benéficos. Também estudei ao lado de pessoas que, convictas dos seus valores e princípios, preferiam não atuar em nada que os pudesse corromper. Ambos estão corretos, assim como estão errados, e foi justamente por esse impasse que o cronograma de atividades deste trabalho durou mais tempo que o planejado, pois não sabia como dissociar o que estava sendo pesquisado com o que pude concluir através da experiência prática dessa problemática. Não podemos nos contentar com o que está posto, menos ainda se temos consciência da realidade desigual que esse cenário impõe. Tampouco podemos nos acomodar com o que sabemos, se não transformarmos esse conhecimento em ação. E é justamente a partir dessa percepção que posso trazer os pontos de conclusão deste trabalho.

A pesquisa parte do pressuposto que as Agências Multilaterais funcionam como o motor capitalista de acumulação de capital através da sua influência política e econômica no processo de desenvolvimento urbano dos países subdesenvolvidos, difundindo a ideia linear de desenvolvimento como forma de exercer também sua influência ideológica. Ao longo do trabalho, foram sendo apresentados os elementos que corroboram com essa defesa, compreendendo sua estratégia de atuação desde uma percepção histórica de abordagem cíclica até a análise de como esse processo

é demonstrado a partir de um exemplo prático, como no caso do PDUI. Por meio de uma abordagem respaldada técnica e cientificamente, se reproduz um modelo que foca na solução dos problemas, sem tratar das suas respectivas causas. Isso se justifica porque a raiz dessa problemática corresponde justamente ao principal objetivo da atuação dessas Agências, a de promover ações focadas no retorno financeiro para os investidores.

Nesse sentido, o pacote de medidas adotado se adapta ao cenário construído através de um conjunto de acordos, interesses e resistências. Ao ser percebida a importância de uma certa estabilidade que permita a previsibilidade do retorno do investimento, foram sendo criados mecanismos de controle e participação social, criando um ambiente favorável aos negócios enquanto também são atendidas demandas progressistas de inclusão da população nos processos decisórios. No PDUI, isso é percebido na redução pela metade das oficinas participativas, além da ausência de diversidade nos encontros realizados durante seu processo de elaboração, seguindo um padrão de participação excludente. Nessa dinâmica, a lógica do desenvolvimento hegemônico joga a favor da construção coletiva de um futuro que atenda às mesmas necessidades dos grupos que estão no topo desse suposto processo evolutivo.

A Agenda 2030, por sua vez, representa um norteador para a condução desse desenvolvimento na roupagem mais recente de adaptações estratégicas circunstanciais, reconhecendo os desafios sociais e criando metas urgentes para solucionar os seus sintomas. Para que seja possível seu alcance, no entanto, é necessário não somente o envolvimento do corpo estatal, como uma profunda reforma administrativa que permita que os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável sejam incorporados ao Planejamento Estratégico da Administração Pública. Isso só é possível pela articulação já consolidada dessas Agências com o Estado, que, cada vez mais, se coloca como parceiro do capital privado em última instância.

Também foi apresentado, ao longo deste trabalho, como o Estado brasileiro foi moldado para servir aos interesses do capitalismo financeiro global, promovendo reformas que beneficiam uma minoria enquanto marginalizam a maioria. Pela posição estratégica do Estado como construtor de políticas públicas e gestor do processo de desenvolvimento das cidades, a boa aderência das metas do ODS reforça o aprofundamento das relações de poder. Com essa afirmação, não se pretende

minimizar os desafios sociais que buscam endereçar, mas atentar para a importância de desafiar as narrativas dominantes como uma oportunidade de reavaliar e transformar as dinâmicas de poder e as práticas de desenvolvimento.

As constantes adaptações e reformas administrativas que o Estado brasileiro implementa, sob a justificativa de eficiência e competitividade, acabam por reforçar a dependência do país em relação ao capital externo e ao sistema financeiro internacional. A Boa Governança (MARANHÃO, 2009) focada na eficiência do setor público, alinhada com a redução do tamanho do Estado e promoção de uma burocracia mais profissional, orientada pela lógica de mercado, perpetua a subordinação do Brasil à desigual ordem econômica global. As políticas públicas passam a priorizar o retorno do investimento, elevando o preço da terra e direcionando o desenvolvimento urbano para atração de investidores. Além disso, esse processo desvaloriza as potencialidades locais e limita a autonomia do país, impedindo a ruptura da dependência estrutural e aprofundando a ideia de subdesenvolvimento, tanto no campo material quanto no campo simbólico.

Essa dinâmica impacta diretamente a estrutura e organização do território urbano brasileiro, favorecendo uma lógica de mercado que eleva o preço da terra e prioriza o desenvolvimento voltado para uma lógica de retorno financeiro. Com isso, as demandas sociais e as especificidades locais são negligenciadas, agravando as desigualdades e restringindo o acesso a recursos básicos, comprometendo diretamente a qualidade de vida urbana. Essa estratégia de valorização do preço do solo, impulsionada pela especulação imobiliária, não apenas afasta as classes mais vulneráveis dos centros urbanos, mas também perpetua um ciclo de exclusão social e segregação espacial. Assim, o preço do solo urbano, moldado por forças globais e pela ação de agentes estatais e multilaterais, torna-se um dos principais fatores que determinam a qualidade de vida nas cidades, revelando a estreita ligação entre políticas econômicas globais e a vida cotidiana dos cidadãos.

Diante desta problemática, tornou-se essencial a análise de índices que pudessem colaborar nas reflexões a respeito do impacto da atuação das Agências Multilaterais. No entanto, é válido lembrar que os dados não são neutros, refletindo as prioridades e interesses das instituições que os produzem e dos objetivos que buscam atingir. Nesse contexto, o IBEU foi escolhido por oferecer uma abordagem centrada nas condições materiais de vida, avaliando o bem-estar a partir da vivência

coletiva nas cidades e fornecendo uma perspectiva valiosa para entender como as intervenções urbanas podem tanto mitigar quanto reproduzir as desigualdades.

A partir dessa análise, fica claro que o desenvolvimento urbano no Brasil, guiado por uma lógica de valorização do solo e favorecimento do capital internacional, gera um ciclo vicioso de exclusão e marginalização, no qual as políticas públicas, ao invés de mitigarem as desigualdades, acabam por reforçá-las. Ao aprofundar a subordinação do país a interesses externos, esse modelo não só intensifica esse desequilíbrio e mina o direito à cidade e à qualidade de vida urbana, mas dificulta a real e efetiva solução dos problemas. Foi justamente nessa perspectiva que a análise dos dados do IBEU se mostrou fundamental, pois oferece uma visão mais concreta de como essas dinâmicas se refletem na vida cotidiana da população.

A análise das dimensões do Índice do Bem-Estar Urbano (IBEU) em relação ao PDUI revela uma série de lacunas significativas, a começar pela dimensão da mobilidade. Embora o plano reconheça os desafios impostos pela política de autossustentação dos serviços de transporte, suas diretrizes carecem de soluções efetivas. Além disso, a baixa transparência nas políticas de mobilidade e a limitada capacidade de gestão conformam um cenário em que a inclusão social é apenas um discurso, sem medidas concretas para enfrentar os problemas diagnosticados. O PDUI, ao tratar as estações ferroviárias como pontos estratégicos para a integração das centralidades locais, ignora a necessidade de uma análise mais aprofundada sobre o acesso a essas estações e as condições que favorecem a segurança no deslocamento da população. O que se observa, portanto, é a perpetuação de um sistema que prioriza a eficiência econômica em detrimento das necessidades reais da população, resultando em um ciclo de exclusão que mantém a estrutura urbana centralizada e obriga milhões a enfrentarem longas jornadas diárias no transporte público.

Da mesma maneira, a dimensão das Condições Ambientais Urbanas traz à tona um panorama em que o uso e ocupação do solo refletem escolhas que perpetuam a degradação ambiental em nome do desenvolvimento. A natureza é constantemente domesticada e urbanizada, seja pela canalização de rios que se transformam em esgotos a céu aberto, pelo desmatamento de encostas para novas construções ou pela criação de aterros sobre a Baía de Guanabara. Embora o PDUI mencione soluções sustentáveis, essas iniciativas parecem não desafiar o modelo de

crescimento que perpetua o impacto ambiental. A discussão sobre esgoto e lixo a céu aberto também ilustra essa lacuna, já que as proposições apresentadas carecem de profundidade para enfrentar os índices alarmantes dessa realidade. Isso reflete a necessidade urgente de uma abordagem mais sistêmica e crítica, que questione o próprio modelo de urbanização vigente e não apenas trate os efeitos imediatos da degradação.

Seguindo essa linha de análise, a dimensão das Condições Habitacionais Urbanas também expõe contradições evidentes entre as necessidades identificadas pelo PDUI e as soluções efetivamente propostas. A incoerência fica clara quando, apesar do aumento da área urbanizada e da quantidade de domicílios inadequados, as políticas habitacionais priorizadas pelo Plano se apresentam de maneira abrangente, dando espaço para vetores de atuação pelo mercado imobiliário que não necessariamente correspondem aos principais elementos identificados no diagnóstico. As ações concretas voltadas à recuperação habitacional e à descentralização se restringem a polos industriais periféricos, como o Arco Metropolitano e o COMPERJ, sem abordar de forma consistente os desafios do adensamento habitacional nas áreas mais vulneráveis.

Até mesmo a autogestão das moradias, que poderia representar um aspecto positivo pela possibilidade de um suporte provido pelo reconhecimento dessa ação, como não se articula de maneira estratégica com outras medidas, acaba por transferir a responsabilidade pela resolução do problema para as próprias famílias, sem aprofundar em questões estruturais, como o preço da terra e a regulação do setor. Dessa forma, a política habitacional do PDUI não enfrenta as raízes do problema, perpetuando uma lógica que recai sobre os mais vulneráveis e falha em promover soluções estruturais para a crise habitacional metropolitana.

A análise da quarta dimensão do IBEU no PDUI, que se refere ao Atendimento de Serviços Coletivos Urbanos, também revela inconsistências e limitações em relação às reais necessidades da população. Embora o plano mencione a expansão da rede de abastecimento de água e apresente propostas como a implantação de cinturões sanitários e sistemas de drenagem urbana, essas iniciativas carecem de uma abordagem integrada e sustentável. A priorização da ampliação da infraestrutura de distribuição de água, por exemplo, ignora questões fundamentais de segurança hídrica, como a resiliência do sistema de abastecimento, a proteção dos mananciais

e a diversificação das fontes. Além disso, a ausência de uma estratégia para combater o esgoto clandestino e a falta de medidas preventivas sugerem uma visão limitada da gestão dos recursos hídricos, que falha em enfrentar os desafios socioambientais históricos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Outro ponto crítico é a falta de integração das políticas propostas com as especificidades locais. O PDUI frequentemente recorre a soluções exógenas, desconsiderando saberes e práticas comunitárias que poderiam contribuir para uma gestão mais eficaz e justa dos serviços urbanos. A universalização do acesso a esses serviços deve ser acompanhada por políticas que garantam equidade no uso dos recursos e que promovam o envolvimento das comunidades no planejamento e execução das soluções. Isso reforça a necessidade urgente de uma abordagem holística no planejamento urbano, que considere as bacias hidrográficas como unidades de referência para o controle de inundações e que promova uma urbanização mais justa e sustentável na região.

Por fim, o PDUI também falha em enfrentar adequadamente os problemas na dimensão de Infraestrutura Urbana nas áreas mais vulneráveis da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A precariedade na iluminação pública, pavimentação e calçadas, somada à ausência de rampas para cadeirantes e à manutenção inadequada de bueiros e bocas de lobo, agrava a exclusão social e os problemas de drenagem, resultando em inundações frequentes. Embora o Plano reconheça essas deficiências, as soluções propostas são fragmentadas e insuficientes, transferindo problemas de uma área para outra sem abordar as raízes das desigualdades urbanas. A promessa de uma metrópole policêntrica esbarra na falta de um planejamento que promova a redistribuição compensatória de recursos e serviços, essencial para reduzir as desigualdades históricas nas periferias.

Ainda nesse sentido, é justamente a precariedade na infraestrutura urbana das áreas mais vulneráveis que se relaciona diretamente com a questão da desigualdade socioterritorial. Sem garantir o acesso à terra urbanizada a preços compatíveis com a renda das populações em vulnerabilidade, essas regiões continuarão a ser negligenciadas em termos de investimento público em infraestrutura, perpetuando sua condição de exclusão e desigualdade. Para romper com esse ciclo, o PDUI precisaria priorizar os instrumentos e ferramentas de homogeneização do preço do solo de maneira integrada e intencional, além de adotar políticas que estimulem a ocupação

de áreas centrais e bem servidas de infraestrutura. A redistribuição compensatória de recursos e a democratização do acesso ao solo urbanizado devem ser pilares de um planejamento metropolitano verdadeiramente justo e inclusivo, capaz de reverter décadas de segregação socioespacial.

Para finalizar, é imperativo destacar que a conclusão não se limita apenas às análises técnicas aqui desenvolvidas, mas na necessidade de disseminação deste conhecimento. Por isso, foi proposto o desafio de realizar essa análise de maneira multiescalar e intersetorial, para a compreensão holística desta problemática. Entender o funcionamento das Agências Multilaterais e sua influência sobre o desenvolvimento urbano é um passo fundamental para tomarmos decisões mais conscientes e justas sobre o futuro de nossas cidades. Como Veyne (2009) sugere, a verdade de cada período histórico se impõe como norma, e no contexto atual, a verdade neoliberal das cidades-mercado tem prevalecido, resultando em um ciclo de dependência político e econômica que perpetua desigualdades e crises ambientais.

Contudo, se a verdade é moldada pelas narrativas dominantes, é nosso dever, como acadêmicos, planejadores e cidadãos, contestar e reformular essa narrativa. Apenas a partir de uma compreensão crítica e profunda dos processos urbanos é que seremos capazes de romper com o status quo e promover uma verdadeira transformação. Esta pesquisa, ao longo de sua trajetória, propõe não apenas um diagnóstico, mas também uma reflexão profunda sobre o papel do conhecimento como ferramenta de mudança.

Portanto, a disseminação do conhecimento construído é a chave para essa transformação. Ao empoderar as comunidades com informações e estratégias, criamos as bases para uma participação mais ativa e informada nas decisões que moldam os espaços urbanos. O futuro das nossas cidades e a garantia de qualidade de vida para todos os seus habitantes depende da nossa capacidade de questionar as verdades estabelecidas e construir novas possibilidades de futuro. As Agências Multilaterais estão cumprindo bem o seu papel, garantindo a execução de projetos que favorecem os interesses de seus financiadores. Cabe a nós ir além: produzir pesquisas que abordem essa temática de maneira sistêmica e estratégica, questionando o que nos é apresentado como verdade. O conhecimento não pode ser um fim em si mesmo, mas um meio para ação. E, como tal, deve ser compartilhado, discutido e, acima de tudo, praticado.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, P. F. **O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas**. 2004. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- BALBIM, R. A geopolítica das cidades e a nova agenda urbana. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 17. Brasília: Ipea, 2017.
- BANCO MUNDIAL. **Governance and Development**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1992.
- BENCHIMOL, J. L. A modernização do Rio de Janeiro. *In*: DEL BRENNA, G.R. (org.). **O Rio de Janeiro de Pereira Passos: uma cidade em questão**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1985. p. 599-611.
- BOING, A. F.; BOING, A.; SUBRAMANIAN, S. V. Inequalities in the access to healthy urban structure and housing: an analysis of the Brazilian census data. **Reports in Public Health**. Universidade Federal de Santa Catarina, 2021.
- CICLO VIVO. Geração de lixo no RJ aumenta 363 toneladas por dia. **CicloVivo**. 2024. Disponível em: <https://ciclovivo.com.br/planeta/desenvolvimento/geracao-de-lixo-no-rj-aumenta-363-toneladas-por-dia/>. Acesso em: 28 ago. 2024.
- COLI, L. R. **Dinâmicas internacionais de circulação e apropriação de modelos: o Instituto Brasileiro de Administração Municipal e a difusão de políticas urbanas**. 2014. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.
- DAES. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. **Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023: Edición especial**. Estados Unidos: United Nations Publications, 2023. Disponível em: <http://www.un.org/publications>.
- DARDOT, P. e LAVAL, C. **A nova razão do mundo – Ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2014.
- FAULHABER, L. **Jogo Imobiliário Carioca**. 2016. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- FMI. **International Monetary Fund Factsheet**. Washington, D.C.: IMF, 2011. Disponível em: <https://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/exr/facts/howlendp.pdf>.
- FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto/Cicef, 2009.
- FURTADO, F. Reformulación de las políticas de recuperación de plusvalías en América Latina, 2000. *In*: SMOLKA, M. O.; MULLAHY, L. **Perspectivas urbanas: Temas críticos en política de suelo en America Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.
- GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina**. 12. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.
- GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- GUALANDE, A. Modelar a Metrópole: Uma nova utopia urbana? *In*: **Anais do 2º Encontro Internacional Histórias e Parcerias**. Rio de Janeiro: ANPUH, 2019.

GUIMARÃES, C. A. **Em 150 anos, conheça a história que o Censo conta**. Agência IBGE, 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/33495-em-150-anos-conheca-a-historia-que-o-censo-counta>.

HASENBALG, C. Raça, Classe e Mobilidade. *In*: GONZALEZ, L.; HASENBALG, C. **Lugar de Negro**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982.

IPEA. **O PDUI da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2021a.

IPEA. **Identificação e Caracterização das Relações Interfederativas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2021b.

IZQUIERDO, M. A.; GARCIA, A. L. (coord.) **Estudios de filologia, historia y cultura hispanicas**. Valencia: Universitat de Valencia, 2000.

KRIPPNER, G. R. **Capitalizing on Crisis: The Political Origins of the Rise of Finance**. Cambridge: Harvard University Press, 2012.

LERNER, J. **Acupuntura urbana**. Assunção: Universidad Columbia del Paraguay, 2003.

LOUREIRO, V; LEITE, V. Por uma região metropolitana eficiente, equilibrada e sustentável – contribuição da Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Estado do Rio de Janeiro. *In*: COSTA, M A; FAVARÃO, C B. (org.). **Brasil Metropolitano em foco: Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: IPEA, 2018.

MARANHÃO, T. de A. **Governança mundial e pobreza: do Consenso de Washington ao consenso das oportunidades**. 2009. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: Metrôpoles Brasileiras. *In*: **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n.4, p.21-33, 2000.

MARX, K. **O Capital – Livro 1: Crítica da Economia Política** – o processo de produção do capital. Tradução de Rubens Enderle. 2. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

MIGNOLO, W. **A ideia da América Latina: a ferida colonial e a opção decolonial**. Tradução de Silvia Jawerbaum e Julieta Barba. Barcelona: Editorial Gedisa, 2005.

MORENO, S. Pesquisa aponta que 25% das mulheres já sofreram assédio em transporte. **Rádio Agência**, Brasília, 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/direitos-humanos/audio/2022-09/pesquisa-aponta-que-25-das-mulheres-ja-sofreram-assedio-em-transporte>.

NAHAS, M. I. P.; PEREIRA, M. A. M.; ESTEVES, O. de A.; GONÇALVES, E. **Metodologia de construção do índice de qualidade de vida urbana dos municípios brasileiros (IQVU-BR)**. ABEP, 2006.

ORTH, T. Narrativas hegemônicas da pobreza: o silenciamento em torno das desigualdades. *In*: **Anais do V SERPINF e III SENPINF**. PUCRS, Rio Grande do Sul, 2020.

PDUI. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Produto 18 – Tomo I. Consórcio Quanta-Lerner, 2018a. Disponível em: <https://www.modelarametropole.com.br/documentos/#documentos-produtos>.

PDUI. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Resumo Executivo, 2018b. Disponível em: <https://www.modelarametropole.com.br/documentos/#documentos-produtos>.

PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

PEREIRA, R. H. M.; SCHWANEN, T. **Tempo de deslocamento casa-trabalho no Brasil (1992-2009): diferenças entre regiões metropolitanas, níveis de renda e sexo**. Brasília: IPEA, 2013.

QUIJANO, A. Colonialidade do Poder e Classificação Social. *In*: SANTOS, B. de S.; MENESES, M. P. (org.) **Epistemologias do Sul**. Coimbra: CES, 2009. p. 73-102.

REZENDE, V. F. Urbanismo na Era Vargas: uma introdução. *In*: REZENDE, V. F. (org.) **Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras**. Niterói: Ed. da UFF, 2013, pp. 9-19.

RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G. (Org.) **IBEU MUNICIPAL - Índice de Bem-Estar Urbano dos municípios brasileiros**. Observatório das metrópoles, 2016.

SCHLEE, M. B.; TÂNGARI, V. R. As montanhas e suas águas: a paisagem carioca na legislação municipal (1937-2007). **Cadernos Metrópole**, v.19, 271-291, São Paulo: PUC-SP, 2008.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENRA K. V.; BIENENSTEIN G. **A Intenção e o gesto: desafios e possibilidades do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, PDUI/RMRJ/2018**. Encontro Nacional da ANPUR - Belém, 2023.

SMOLKA; M. O.; IRACHETA, A. Movilización de plusvalías para suministrar tierra urbanizada a los sectores pobres, 1999. *In*: SMOLKA, M. O.; MULLAHY, L. **Perspectivas urbanas: Temas críticos en política de suelo en America Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

SOUZA, J. **A classe média no espelho: sua história, seus sonhos e ilusões, sua realidade**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2018.

STEPHANOU, M. C. Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, 2005.

STIGLITZ, J. Palestra do Prêmio Nobel: **Informação e a Mudança de Paradigma em Economia**, 2001.

TÂNGARI, V. R. et al. (Org.) **I Colóquio Territórios e Paisagens Ferroviárias: estudos em áreas urbanas atravessadas por linhas férreas**. Rio de Janeiro: PROARQ-FAU/UFRJ, 2018.

UN-HABITAT. **Resumo da Política - Financiamento do desenvolvimento urbano sustentável**. United Nations Human Settlements Programme, 2021. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/11/policy_brief_-_portuguese.pdf.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. *In*: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. (Org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

VALENCIA, S. C. et al. Adapting the Sustainable Development Goals and the New Urban Agenda to the city level: Initial reflections from a comparative research project. **International Journal of Urban Sustainable Development**, v.11, n.1, p. 4–23, 2019.

VEYNE, P. **Foucault: seu pensamento, sua pessoa**. Lisboa: Texto e Grafia, 2009. p. 9 – 26 (“Introdução” e “Tudo é singular na história universal: o “discurso””) e 99 – 117 (“Uma história sociológica das verdades: saber, poder, dispositivo”).

VILLACA, F. J. M. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2010.

WBG. Promoting Livable Cities by Investing in Urban Mobility. **Results Briefs**, World Bank Group, 2024. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/results/2024/03/13/promoting-livable-cities-by-investing-in-urban-mobility>.

WEILAND, S; HICKMANN, T; LEDERER, M; MARQUARDT, J; SCHWINDENHAMMER, S. The 2030 Agenda for Sustainable Development: Transformative Change through the Sustainable Development Goals? **Politics and Governance Open Access Journal**, v. 9, n. 1, p. 90-95, 2021. Disponível em: <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance>.