

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 4 – A QUESTÃO METROPOLITANA BRASILEIRA: ENTREVISTA COM LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO
<b>Autores(as)</b>	Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro Marco Aurélio Costa Luis Gustavo Martins Carlos Henrique Carvalho Ferreira Junior
<b>DOI</b>	<a href="https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4/capitulo4">https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4/capitulo4</a>

<b>Título do livro</b>	50 ANOS DE REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: NO CENÁRIO DE ADAPTAÇÃO DAS CIDADES ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E À TRANSIÇÃO DIGITAL
<b>Organizador(es)</b>	Marco Aurélio Costa
<b>Volume</b>	6
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2024
<b>Edição</b>	-
<b>ISBN</b>	978-65-5635-068-4
<b>DOI</b>	<a href="https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4">https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2024

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## A QUESTÃO METROPOLITANA BRASILEIRA: ENTREVISTA COM LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO<sup>1</sup>

### Entrevistado

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

### Entrevistadores<sup>2</sup>

Marco Aurélio Costa

Luis Gustavo Martins

Carlos Henrique Carvalho Ferreira Junior

*Ipea:* Nesses cinquenta anos das regiões metropolitanas (RMs), há alguns marcos muito importantes, na própria Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que trouxeram alterações significativas na forma como a questão institucional das RMs é tratada. Depois do Estatuto da Cidade, o Estatuto da Metrópole tentou conter o processo de institucionalização intensa que vinha ocorrendo. Assim, pensamos em seu nome, pela sua experiência no Observatório das Metrópoles. Nossa primeira pergunta vai nesta mesma direção: como surgiu para você a questão da metrópole como tema? E como este processo levou ao esforço de criação do Observatório das Metrópoles?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro:* Nós não começamos por aí de fato, mas por outro tema que até hoje está muito central em nossa preocupação, que é o da reforma urbana. Algumas pessoas do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur) participaram da discussão na Constituinte de 1988, colaborando na elaboração da emenda popular para a Constituinte. Este debate contribuiu para consolidar um campo que se formou naquele momento sobre reforma urbana e direito à cidade. Foi a partir desta experiência que a gente começou a pensar na ideia de constituir um observatório. A ideia do observatório era para avaliar em que medida aqueles avanços incorporados na CF/1988 se traduziriam nas reformas das leis orgânicas municipais e constituições estaduais, nas políticas urbanas e nas leis de zoneamento, e, então, este foi nosso ponto de partida. Tanto que o nome original do observatório era Políticas Urbanas e Gestão Municipal.

---

1. Entrevista realizada em 11 de abril de 2023, às 15h, por chamada de vídeo.

2. Os entrevistadores são indicados no texto como *Ipea*.

Realizamos essa avaliação para vários estados, e aí começou a aparecer para a gente que aquele arcabouço institucional, constitucional, legal, encontrava travas para se transformar de fato em ações de planejamento. Articulados com este estudo, realizamos alguns trabalhos de assessoria de alguns governos progressistas, na época, que foram surgindo. Por exemplo, em Santo André, no Rio de Janeiro – o Partido Democrático Trabalhista (PDT) era bastante progressista no Rio de Janeiro –, e em outros lugares, no sentido de tentar fazer com que, de fato, as leis orgânicas, planos diretores etc. produzissem uma prática que traduzisse, nos instrumentos objetivos, a concepção da reforma urbana e do direito à cidade.

Nessa experiência híbrida de pesquisa e intervenção, começamos a nos dar conta de que na escala municipal, no plano da cidade, seria impossível efetivar os ideais, objetivos e instrumentos da reforma urbana. Porque os problemas urbanos têm uma característica, dada a nossa rede urbana, a nossa metropolização, de se colocar em uma escala acima do município. Assim, começamos a pensar na dimensão metropolitana. No início, foi só uma pesquisa que fizeram no Rio de Janeiro, já pensando a questão metropolitana dentro de um edital da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).<sup>3</sup> Então isso foi afirmando a nossa visão, a necessidade de tomar a escala metropolitana como uma escala de referência para continuar pensando no que estávamos pensando antes – a reforma urbana.

Naturalmente, outros temas começaram a ser absorvidos além daqueles que estavam mais consolidados como integrantes da discussão sobre a reforma urbana. Até então, não havia nem essa denominação “direito à cidade”, era “reforma urbana” *stricto sensu*. Isso foi nos levando a essa ideia de focar aqueles temas, mas outros também, nessa escala metropolitana. A partir de 1996, o observatório, então de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, tornou-se Observatório das Metrôpoles.

Esse projeto, digamos, experimental, feito no Rio de Janeiro, transforma-se em um novo projeto que incorpora São Paulo e Belo Horizonte, já com uma perspectiva comparativa de análise em vários temas, e dentro dessa ideia também de um grupo estruturado organicamente, funcionando a partir de um programa unificado de pesquisa, com linhas, programas, projetos e atividades. Isso deu certo porque contamos também com novos financiamentos que foram surgindo ao longo do tempo. O Programa de Apoio aos Núcleos de Excelência (Pronex)<sup>4</sup> era então um deles, Pronex 1 e 2; depois, o Instituto do Milênio; e depois, então, o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT). E, com isso, o observatório foi se

3. Edital Plano de Ação para a Área Social – FNDCT/Finep/BID/880/OC-BR, cujo objetivo do projeto do observatório foi avaliar os impactos metropolitanos no Rio de Janeiro do ajuste macroeconômico e da reestruturação produtiva.

4. Criado em 1996 pelo Decreto nº 1.857, de 10 de abril de 1996, o Pronex é um instrumento de estímulo à pesquisa e ao desenvolvimento científico e tecnológico do país, por meio de apoio continuado e adicional aos instrumentos hoje disponíveis, a grupos de alta competência que tenham liderança e papel nucleador no setor de sua atuação. Disponível em: <https://www.gov.br/cnpq/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pronex>. Acesso em: abr. 2023.

expandindo em nível nacional, incorporando outros grupos. Por um lado, foi um pouco a experiência do que estávamos fazendo; por outro, a partir dessa percepção, isso nos levou também a ter que tentar elaborar mais concretamente o que seria a questão metropolitana no país.

*Ipea:* Luiz Cesar, aproveitando um pouco a perspectiva histórica, quando o tema da reforma urbana estava sendo discutido naquele capítulo da política urbana na CF/1988, a questão metropolitana não apareceu. Sabemos que a experiência inicial das RMs foi centralizada, criada pelo governo central, com estrutura institucional bastante pesada e que deveria se replicar nos estados. Sabemos que, na redemocratização, houve todo um movimento de valorização do governo local, mesmo porque havia muitas experiências já em curso, muito ricas nesse sentido. Mas o fato é que a gente olha para a Constituição e o tema do metropolitano não estava lá. Essa afirmação é correta?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro:* Eu acho que isso resulta, talvez, de algumas razões políticas e de outras cognitivas. Primeiro, acho que houve uma certa ideologia municipalista que nos animou muito nessa ideia de um projeto reformista para o país, porque um dos temas desse projeto reformista era a questão democrática, elaborada a partir de uma crítica à democracia formal, representativa, em favor da ideia de uma democracia de base, uma democracia participativa. Isso tinha uma conexão com algumas experiências no Brasil que estavam acontecendo. Inclusive, o surgimento dos protótipos do orçamento participativo. Isso criou uma espécie de ideologia municipalista, uma crença municipalista como um veículo para efetivar esse ideário democrático. A partir dessa ideia vinda da experiência da ditadura, concluía-se que o centralismo, naturalmente, leva a deformações e à impossibilidade de que os interesses populares tenham de fato uma incidência nas políticas públicas. Então, tem-se aí um lado cognitivo e um lado de crença.

Ninguém pensou a dimensão metropolitana, ninguém. Também havia uma crítica feroz aos esquemas metropolitanos. Havia uma crítica que juntava as experiências com a visão crítica ao autoritário, ao centralizador, à burocracia. Fazia parte desse ideário democrático municipalista uma crítica ao planejamento tecnocrático, a partir desse tema da participação. As entidades metropolitanas mais ou menos representavam essa experiência centralizada, autoritária, burocrática. Então, acho que ninguém pensou na dimensão metropolitana, por esses motivos. Assim, por um lado, é uma questão de crença ou de uma visão política, ideológica.

Por outro lado, há essa dimensão cognitiva, entendida no sentido de que realmente as análises que foram feitas, e que fundamentaram o ideário da reforma urbana, eram muito fundadas em pesquisas de resultados intraurbanos, realizadas muito no Rio de Janeiro, mas também em São Paulo. São exemplos dessas análises as teses sobre a causação circular da desigualdade, da segregação, que veio do Myrdal, depois

influenciadas também pelo Harvey (1980); e, aqui no Rio de Janeiro, havia o David Vetter, um norte-americano que começou a produzir essas ideias, que fazia parte do Ippur antes daquela intervenção política no então Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PUR), existente à época no Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppe-UFRJ).<sup>5</sup> Em São Paulo, também havia toda uma discussão sobre periferia; então, havia um estado de pesquisa que tinha um olhar muito intrametropolitano para pensar as questões da desigualdade, e mesmo da democracia. Esses foram dois temas que estiveram na raiz do debate da reforma urbana. Assim, tem-se também essa dimensão cognitiva.

*Ipea:* Aproveitando um “gancho”, você falou que não havia condicionantes, mas fatores que levaram a não considerar a questão metropolitana na primeira volta da Constituinte de 1988. Por exemplo, a dimensão cognitiva. Mas, em 1996, ou seja, menos de dez anos depois, ela se coloca. O que mudou? O que apareceu no âmbito dessas pesquisas? Você falou que se fazia muita pesquisa baseada nessas teses da causação circular, na dimensão intraurbana – talvez possamos dizer intramunicipal. O que apareceu e fez com que se passasse, então, a ver a dimensão metropolitana? Como se reconheceu a metrópole? A metrópole já estava lá há pelo menos quarenta, cinquenta anos. Você falou em São Paulo, por exemplo. Mas quando e como a metrópole vira um lugar de atenção e objeto de estudo?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro:* Eu acho até que virou pouco objeto de estudo e lugar de atenção. Como objeto de estudo, acho que nós continuamos muito embalados no nosso campo mais restrito ao planejamento urbano, que eu conheço mais. Nós continuamos olhando muito para o intraurbano. Falávamos inclusive isso: um dos problemas, dos desafios para construir a institucionalidade metropolitana, é a ausência de um conhecimento sistemático sobre essa escala, não só da questão urbana, mas da questão social, da questão ambiental e de vários outros desafios. Acho que esse bloqueio continuou; então, o que aconteceu foi, na verdade, acho eu, pois nunca fiz uma sociologia do Estatuto da Metrópole, foi um arranjo técnico-burocrático, muito capitaneado por São Paulo. São Paulo nunca deixou de ter completamente um estamento burocrático, uma tecnoburocracia. São Paulo nunca deixou de dar relevância à dimensão metropolitana no ideário de planejamento. Tanto é que a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) e o pessoal do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) talvez sejam as únicas instituições que tiveram essa dimensão; a

---

5. Intervenção Ippur.

entidade de Pernambuco, Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco (Condepe) também teve.<sup>6</sup>

Portanto, eu acho que foi mesmo uma operação do estamento burocrático e técnico em aliança com alguns representantes que, no Parlamento, assumiram esse tema como uma questão importante a ser colocada. Lembro que o Estatuto da Cidade teve muito pé, muita mão daquele deputado de São Paulo que depois virou secretário.

*Ipea:* Fábio Feldmann?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro:* Isso. Tem muita mão dele ali. Então, isso também correspondeu a uma formação de opinião, no Parlamento, sobre a importância dessa questão, por outros motivos também, não só cognitivos. Mas o fato de a metrópole não ser uma escala de representação política também sempre bloqueou a coalizão possível de construção, ou a ser construída, para tornar o tema metropolitano um objeto da política, como os estados e os municípios naturalmente são.

Então eu acho que é mais isso, Carlos. Por um lado, a questão cognitiva, porque alguns grupos de pesquisa, como nós, começaram a discutir este tema e a falar sobre a importância de adotar aquela escala metropolitana, como confirmam muitas pesquisas. E há ainda essa importância dada por uma tecnoburocracia que, talvez, até por uma necessidade da sua própria reprodução, tomou a iniciativa e se juntou aos grupos de parlamentares, digamos, progressistas. Tanto é que não teve polêmica na aprovação inicial do Estatuto da Metrópole. Também o Estatuto da Cidade não teve polêmica, foi aprovado no apagar das luzes do governo Fernando Henrique Cardoso.

*Ipea:* Olhando para a trajetória do observatório e das pesquisas nessas várias etapas, seria possível historicizar os temas e as abordagens adotados ao longo do tempo? Como os temas foram mudando e sendo tratados nesses mais de vinte anos do Observatório das Metrópoles?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro:* A gente talvez tenha mais permanência do que mudança. As mudanças que foram sendo operadas foram mais no enfoque teórico, que foi sendo transformado em função de algumas hipóteses de mudança da natureza das questões. Contudo, há mais permanência do que mudança. Porque nós continuamos com o programa mais ou menos semelhante. Há uma dimensão que nós tomamos – a dimensão regional –, que tem a ver com uma leitura dos processos de metropolização, as suas diferenças regionais do ponto de vista da

---

6. Em 2003, por meio da Lei Complementar nº 49, foi criada a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem), a partir da fusão do Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco (Condepe) e com a Fundação de Desenvolvimento Municipal (Fidem). Para mais informações, ver: <http://www.portais.pe.gov.br/web/condepe-fidem/apresentacao6>.

lógica econômica, mas também da lógica territorial e territorial-geográfica. Isso continua dentro desse âmbito da questão metropolitana. Essa lógica regional é uma questão enorme. Falamos na metropolização amazônica, na metropolização nordestina, na do Sudeste etc., para tentar dar conta do que seriam as características diferenciais do processo de metropolização. Por trás disso, há muita pesquisa empírico-quantitativa de medir, classificar. Então isso – a questão regional – continuou. Foram adicionadas novas questões, por exemplo, o tema da grande região do Rio-São Paulo – ou Rio-São Paulo expandido. Essa questão é mais recente, dos últimos cinco anos. Mas essa questão das diferenças regionais se tornou bastante permanente, e estamos terminando um ciclo agora. Não tem muita diferença do que fizemos antes; apenas algumas hipóteses novas foram adicionadas.

Do ponto de vista da leitura da organização interna da metrópole, também há muita estabilidade. As novidades que ocorreram ao longo do tempo foram no conceito de desigualdade. Trabalhávamos muito com a ideia da desigualdade propriamente relacionada com o urbano. Aí passamos a trabalhar também com a ideia de desigualdade de oportunidades, depois desigualdade de renda, depois desigualdade de emprego. Mas há uma continuidade, no sentido de tentar pensar os efeitos da organização do território na reprodução dessas desigualdades nas centenas de âmbitos que aparecem. Então, isso conforma uma série de estudos intrametropolitanos, uma série de estudos de segregação, sobre a organização do território, a desigualdade, a habitação; enfim, a desigualdade tem um papel importante. Mas o saneamento também tem, tudo o que tem a ver com o bem-estar urbano tem importância. O que houve de novidade no decorrer desse desenvolvimento na escala da organização interna da metrópole, organizada pela temática da desigualdade, foi a tentativa de termos um protagonismo no debate sobre o conceito de desenvolvimento urbano. Sobre esse conceito, talvez seja interessante fazermos uma discussão, para não negar as outras ideias sobre desenvolvimento. Mas, se não considerarmos a questão do desenvolvimento urbano, não construímos plenamente a concepção da reprodução das desigualdades, que pretende ir além da visão economicista, como as que se fundam nos conceitos de desenvolvimento humano e desenvolvimento social. Construir e mensurar empiricamente o conceito de bem-estar urbano<sup>7</sup> para o conjunto das cidades brasileiras, em várias escalas, foi a grande novidade que tivemos no decorrer desse processo.

Em relação a outra grande questão, que é mais institucional-política, também há muita permanência. No decorrer do processo, o que aconteceu de novidade foi a introdução desse tema da cultura política e a tentativa de ler os impasses da governança metropolitana pela existência de padrões culturais. Que, do ponto de vista político, fazem com que, no exercício da cidadania – conectado com modelos

---

7. Disponível em: <https://ibeu.observatoriodasmetropoles.net.br/>.

de gestão política do território baseados no corporativismo, clientelismo e patrimonialismo –, seja dificultada a construção de um interesse comum. Sobre este tema realizamos um *survey* nacional sobre os padrões de cultura política existentes em nossas metrópoles que bloqueiam o pleno exercício da cidadania política necessária para a construção de instituições da governança metropolitana (Azevedo, Ribeiro e Santos Júnior, 2012).

Depois, houve esse tema mais recente, onde deságuam essas questões dos regimes urbanos, que é uma tentativa de fazermos um trabalho um pouco mais sistemático, tomando a dimensão econômica, a dimensão política, cultural e institucional para tentar ler padrões possíveis de exercício da autoridade pública sobre o território, que poderão ser lidos através dessa ideia de regimes urbanos. Portanto, tem pouca mudança. Há mudança no enfoque, na chave de leitura que fomos absorvendo em função do nosso debate, junto com o debate mais geral sobre o Brasil.

Há uma discussão atual a respeito do Brasil pós-industrial, sobre que urbano é esse, que metropolitano é esse, que vem se constituindo no Brasil como uma sociedade de serviços *avant la lettre*. Esta pergunta surge lá pelos idos de 2015, quando realizamos um seminário em Natal para inaugurar o novo ciclo quinquenal de pesquisa. Assumimos trabalhar com a questão das transformações urbanas a partir das mudanças macroeconômicas, macropolíticas, expressas pela ideia do neoliberalismo como o novo padrão de organização do Estado e modelo de intervenção. E, ao mesmo tempo, a transição de uma economia industrial para uma economia capitaneada pela lógica financeira. Esse é o debate sobre a financeirização, que continuamos agora.

*Ipea*: Isso nos dá um “gancho” para pensamos sobre o que o observatório tem feito agora – o direito à cidade na inflexão da ordem urbana brasileira. A partir dessas primeiras impressões, já que o projeto ainda está em andamento, quais seriam as marcas desse processo de inflexão na ordem urbana e quais seriam seus reflexos sobre o urbano? Há ainda alguma especificidade nas metrópoles? Já que falamos de 2015 para cá, de um reconhecimento dessa nova metropolização, desse novo parâmetro, o que a inflexão neoliberal significa na ordem urbana e como ela se manifesta nas metrópoles?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro*: Pois é, Carlos. É até bom você falar nisso, para expressarmos a ideia que está por trás dessa noção, desse conceito de ordem urbana, que foi um conceito elaborado para organizar a nossa leitura do que teria mudado no Brasil de 1980 até 2010. Dois mil e dez não é exatamente a marcação do período analisado, é a marcação apenas dos dados que nós tínhamos. Trata-se do momento em que saímos de um modelo de Brasil pensado e que, de certa maneira, era tratado pela política, que era uma etapa do modelo de desenvolvimentismo



capitaneado pela indústria. Esse modelo entra em crise. Nós vivemos a implosão de 1980-1990, uma transição com experimentos em resposta a essa implosão, em que o neoliberalismo foi uma das iniciativas e, depois, o experimento do novo desenvolvimentismo, que aconteceu a partir de 2003. Fala-se muito em experimentos, porque, na verdade, são respostas a esse modelo em crise que não foram completamente neoliberais e nem completamente desenvolvimentistas.

Guardamos ainda toda uma história de padrões e maneiras de pensar e de desenhar políticas anteriores; portanto, sempre com contradições. Em função disso, pensamos na ideia de tentar construir um conceito que capturasse como esses modelos têm padrões de organização socioterritorial, que é essa ideia da ordem urbana, para sair um pouco da descrição e tentar analisar de maneira mais interpretativa. Isso resultou nessa coleção: *Transformações na ordem urbana*. Nessa coletânea, tentamos capturar o que estava em transição dentro dessa ideia de movimentos que vão na direção de uma neoliberalização, mercantilização da cidade etc., e outros movimentos que defendem a ideia de uma retomada da concepção expressa nessa visão de um neodesenvolvimentismo. Dentro dessa ideia de que a transição está em disputa, tentamos pegar as tendências de transição.

Para entrar na pergunta, há uma visão mais afirmada de que essa transição já aconteceu. Nós estamos abandonando a ordem urbano-industrial que se constituiu a partir dos anos 1930 a 1950, e durou até o final dos anos 1970, isso na escala propriamente urbana, na escala metropolitana e na escala nacional.

Isso se verifica por uma série de afirmações de tendências que estavam já em curso nesse momento de transição na estrutura social, no mercado de trabalho, na política, nos padrões políticos. E o que nos tem orientado é a ideia de que entramos realmente em um novo modelo, no modelo fundado naquilo que estamos chamando de rentismo associado a um neoextrativismo. Isso tem para nós uma série de consequências no urbano, no metropolitano e no regional, o que resulta em uma lógica particular.

O debate em torno da lógica da expansão no Brasil e na expansão urbana, capitaneada pela indústria, já faz parte do nosso passado. E isso está fazendo com que emerga nas cidades brasileiras uma sociedade de serviços *avant la lettre*, como eu disse anteriormente. Quer dizer, aquilo que aconteceu nos países desenvolvidos, de uma sociedade de serviço resultar da reestruturação do próprio capitalismo, aqui resulta da nossa condição de subordinação, dependência periférica e subordinação a essa lógica rentista. Esse é apenas um dos aspectos com uma consequência direta no mercado de trabalho e na estrutura social. Há também uma série de outras consequências que a gente está trabalhando.

O que seria essa lógica rentista e neoextrativista? É a ideia de que a economia brasileira está submetida completamente a uma inserção subordinada à demanda da

reprodução ampliada do capital global. E nós apenas assumimos algumas funções requeridas por essa necessidade de reprodução do capital global. A desindustrialização e, ao mesmo tempo, a reprimarização são efeitos imediatos desse processo, a transformação em uma economia que é uma plataforma de valorização e de circulação do capital especulativo financeiro. Isso se traduzindo em uma série de questões macroeconômicas; por exemplo, não podemos abaixar a taxa de juros, então a taxa de juros tem que continuar no nível em que está, porque a nossa função é oferecer o Brasil como economia, como reciclagem desse capital sobrando da economia global. Isso conformou interesses locais também.

Ao mesmo tempo, a reprimarização leva-nos a uma lógica de extração de recursos naturais – seja o *agrobusiness*, sejam os recursos minerais –, para também haver uma participação nessa divisão internacional do trabalho, que seria uma maneira de pensar a ideia da necessidade de reprodução ampliada do capital em nível global completamente subordinada. Isso traz uma série de consequências também no âmbito metropolitano.

Antes já era difícil pensar a construção de um pacto em torno do metropolitano, entre outras razões, porque a própria burguesia industrial não se movia muito pela necessidade de pensar o metropolitano, pela própria reprodução do modelo industrial. O modelo industrial se alimentou da desordem urbana, da incompletude do urbano metropolitano. Há, nesse sentido, uma convergência com essa ideia do legalismo, da autoconstrução, e de que esse urbano incompleto alimentou também o padrão do modelo de acumulação industrial brasileiro. Hoje, esse modelo de acumulação ainda interessa, porque trata de uma burguesia associada que se tornou uma burguesia de negócio, cuja função é facilitar essa conexão da economia brasileira a essa lógica rentista, neoextrativista. E, portanto, menos ainda essa burguesia tem uma vocação de se interessar por questões que não sejam estritamente de curto prazo e de dimensões territoriais muito específicas.

É essa lógica neoextrativista que está fazendo com que apareçam novas coalizões regionais dominantes, em torno do agronegócio, da exploração de recursos naturais, em torno do próprio petróleo. E essa burguesia quer liberdade para poder organizar este circuito – extrativista e do agro –, liberdade para administrar seus territórios. Porque, sendo alguma parte de uma cadeia global de *commodities*, a percepção dessa burguesia é de que nada pode bloquear essas cadeias de acontecerem no tempo e no espaço necessários para sua conexão ser completamente sincrônica. Pensemos, por exemplo, na quantidade de capital fixo investido na logística nesses grandes circuitos de agronegócio; se, de repente, for bloqueado o uso intensivo desse capital fixo, isso cria um problema de rentabilidade imediata. Então essa burguesia, além de estar voltada para pensar a economia a partir apenas dessa ótica da facilitação dos circuitos internos para cumprir essa função na divisão

internacional do trabalho – e, portanto, o projeto nacional está fora da expectativa –, está voltada para demandar liberdade econômica e liberdade territorial. É o que vemos no Centro-Oeste – que nem é propriamente a propósito do Centro-Oeste, a propósito do Norte. “Nós” – assim se expressaria a burguesia – “queremos é liberdade para poder gerir os circuitos, gerir os territórios. E, nesse sentido, vemos muito negativamente a questão metropolitana”. Ou seja, o caos e a desorganização socioterritorial das nossas metrópoles, a emergência de formas de controle armado de parte dos territórios, o colapso do sistema de mobilidade urbana, a multiplicação da precariedade urbana, o encarecimento da moradia popular, para mencionar apenas algumas das dimensões da evidente crise urbana das nossas metrópoles, não mobilizam as frações da burguesia rentista e extrativista que comanda o atual bloco de poder. Ou seja, há uma radicalização do estrutural caráter antissocial e antidemocrático do nosso capitalismo, e a consequência é o abandono pelas elites da questão metropolitana. Se, na fase industrial, teve sentido pensarmos em termos das contradições urbanas do capitalismo brasileiro, para o título de um célebre livro (Moisés *et al.*, 1978), que, na década de 1970, nos influenciou, hoje é uma expressão historicamente anacrônica. Parafraseando o nosso Chico de Oliveira em texto desse livro, eu ousaria dizer que o atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro é antimetropolitano. Esta é a raiz, a meu ver, da nossa dificuldade de tornar esse tema centro do debate sobre o nosso futuro como sociedade e como nação. Não sei se consegui responder; eis uma grande questão.

*Ipea:* A partir dessa posição periférica, de submissão, de todo esse contexto de transformações que você também descreveu, a questão metropolitana não é simples em lugar nenhum do mundo. Há dificuldades de construção dessa governança metropolitana nos países centrais também. Há soluções, às vezes, bem radicais. O Canadá é especialista em acabar com o município,<sup>8</sup> transformar tudo numa coisa só, para dar conta de fazer a gestão. Mesmo na África do Sul, há uma experiência nesse sentido. Pensando nisso, nesses desafios da nossa posição periférica, e dada a inserção subordinada do Brasil na economia, o quadro realmente não é bom, não é?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro:* Sem dúvida. O que podemos imaginar? Qual será o sujeito que poderia incorporar essa problemática metropolitana? Essa é uma questão antiga entre nós, no observatório. Isso tem a ver com a leitura dos próprios impasses nos países centrais. Lá também a questão metropolitana aparece como uma questão importante, no momento em que o modelo industrial está passando por uma transformação. No passado mais antigo do modelo, no momento mais fordista, onde a questão metropolitana de forma mais localizada tinha uma importância no debate, essas grandes aglomerações tiveram uma importância produtiva.

---

8. Consolidação dos municípios metropolitanos.

Era necessário administrar, planejar minimamente etc. Estamos pensando lá nos anos 1930 e 1940.

Sobretudo agora, a minha referência são os Estados Unidos. Ali, de fato, o tema metropolitano não se tornou um tema nacional. Ela passa a ser um tema nacional realmente quando o capitalismo está passando por uma reestruturação produtiva acelerada. Então, o que tinha de experiência, como na Inglaterra, foi desfeito. Ao mesmo tempo, essa ideia de que é uma necessidade tornar esses territórios governáveis encontra também uma transformação, nesse capitalismo, da classe dominante, da burguesia etc. Por conseguinte, há um vazio da classe dominante em conformar o sujeito capaz de, encarnando uma visão econômica utilitária do território, importante como força produtiva, reconhecer que tem que haver um mínimo de organização e muito planejamento. Essa conformação está se desmanchando, pelo menos nos países desenvolvidos, especialmente nos Estados Unidos, que ficaram com a parte financeira do capitalismo. O parque produtivo do capitalismo foi para a China, onde tem planejamento, onde tem preocupação com essas questões. Não por acaso, porque o território de lá é estratégico para o modelo chinês de desenvolvimento. A Europa está nesse impasse absoluto de uma espécie de crise de produtividade, da qual não consegue sair. Não consegue nem adotar o padrão liberal, nem restaurar o padrão fordista.

Houve estagnação. De fato, essa é uma questão geral. Ocorre porque tem raiz nessa relação entre capitalismo e território, capitalismo e metrópole. Em cada uma dessas fases, podemos pensar que a questão pode emergir a partir das necessidades sociais, das reivindicações, das lutas. Mas, ao mesmo tempo, quando olhamos o que está acontecendo em termos de transformação social e transformação do mercado de trabalho etc., essa possibilidade de mobilização das forças que estão presentes nas metrópoles e que estão vivendo as consequências do não planejamento, as consequências da não regulação, as consequências da não governança, a probabilidade é muito mais difícil.

Se nós brasileiros temos como característica da nossa formação histórica uma fragmentação social como constituidora da gente, então o trabalho nunca foi, de forma forte, o universalizador da experiência social no capitalismo brasileiro, porque o trabalho assalariado sempre foi parcial. O resto da força de trabalho era uma grande massa de trabalhadores vivendo na informalidade, como exército industrial de reserva. Então isso fragmentou o mundo social popular, mas que teve uma resposta interessante em termos de unificação naquele momento da luta pela democracia, e no qual o urbano até teve um papel importante nessa junção de pedaços da estrutura social, inclusive com algumas ideias mais unificadoras. Mas hoje, com essa generalização da informalidade como padrão, na “urberização”, como muitos têm falado, o trabalho assalariado é apanágio da classe média.

A constituição de um sujeito capaz de representar um interesse metropolitano se torna mais difícil ainda do que já era antes, dados os efeitos dessa fragmentação. Claro, nada impede a política. Faz bem a gente acreditar nisso!

É possível construir visões coletivas, apesar da dificuldade de unificá-las na experiência desse coletivo. Há também valores nessa história que podem mobilizar para além dos interesses individuais. Continuo acreditando nessa possibilidade, mas é mais difícil, hoje, achar que, de baixo para cima, você seja capaz de constituir uma força com poder, com capacidade de constituir um sujeito desse interesse urbano, e muito menos metropolitano.

*Ipea:* Só para complementar a pergunta. Desde a origem, o observatório trata desses grandes movimentos da economia e da sociedade, de como esses impactos se traduzem também nos territórios; mas, pensando como um grande sistema, o território também tem fricções. Por exemplo, mesmo do ponto vista do tema da gestão metropolitana, algumas metrópoles ainda reúnem uma certa condição de refletir sobre as externalidades negativas de municipalizar certos processos decisórios. Penso na organização de parte do sistema de transporte de São Paulo, por exemplo, que é um pouco diferente do Rio de Janeiro. Aqui não se consegue discutir nada sobre o transporte metropolitano, quanto mais sobre metrópole!

Essa concessão da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae)<sup>9</sup> mostrou muito bem que, aqui no Rio de Janeiro, a RM institucionalizada se mostrou um entrave a mais, do ponto de vista legal, para se um montar a equação econômico-financeira da concessão do saneamento. Nesse sentido, implodiram a própria noção e a institucionalidade do metropolitano, ao pegarem partes da RM e juntarem com municípios de outras regiões do estado. Para quem não conhece este processo, há municípios do interior do estado do Rio de Janeiro que fazem parte de um mesmo bloco de concessão de serviços de saneamento com municípios da metrópole. Em certos casos, inclusive, formando um *mix* com apenas alguns bairros da cidade do Rio de Janeiro. Logo, em alguns lugares, o metropolitano e sua institucionalidade não querem dizer muita coisa, mas, em outros, ainda há resquícios de seu papel. Em algumas RMs ainda se consegue manter alguma estrutura de planejamento e gestão numa escala supramunicipal, o que depende de uma série de arranjos político-institucionais, talvez porque ela seja entendida como funcional para certos atores políticos e econômicos locais.

Nesse sentido, pergunto: a criação das RMs no Brasil, como um modelo tecnocrático, dotado de algumas estruturas do Estado, ainda é importante? Nesse sentido, gostaria que você falasse um pouco sobre como o observatório está trabalhando as dezesseis metrópoles, porque queria saber se há um movimento de

---

9. Disponível em: <http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/>.

fundo comum, mesmo se considerando dinâmicas locais regionais diferenciadas. O que é possível fazer para avançar nesta temática? Ou joga-se o tema fora, porque já perdeu o sentido?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro:* Nos trabalhos que vocês do Ipea fizeram antes,<sup>10</sup> naquele trabalho que vocês identificaram, nas trajetórias das RMs, nas respostas diferentes que existem, há um elemento disso, Gustavo, que é a própria história institucional dos governos estaduais. A chave está muito aí. Alguns governos estaduais são menos desinstitucionalizados como Estado, contam com um aparelho do Estado. Por exemplo, o Rio de Janeiro é um governo sem institucionalidade. O que significa dizer que é um governo de arranjos *ad hoc*, completamente de curto prazo e de interesses particulares, em torno de seus interesses, sem compromisso com qualquer visão de conjunto. Talvez seja o caso mais extremado no Brasil. Mas não acho que isso seja algo muito ausente nos outros estados, nas outras experiências; mas acho que há graus diferentes de desinstitucionalização estatal.

Esse é um conceito que temos agora incorporado, o conceito de estatalidade. Se fizermos um estudo comparativo, acho que veremos diferenças no grau de desinstitucionalização dos governos estaduais, porque tem a ver, por um lado, com heranças institucionais que criaram uma burocracia técnica etc. A burocracia se move, tenta mobilizar as forças políticas por interesse ou por crença. Então, às vezes, as duas coisas ao mesmo tempo – inclusive interesse profissional. Acho que é uma realidade, e as diferenças têm muito a ver com as histórias institucionais dos governos estaduais em geral, e dos aparelhos que foram constituídos para lidar com esse tema, que terão um papel maior ou menor no sentido de restaurar algum tipo de visão metropolitana.

A importância da questão metropolitana dá-se em função também das conjunturas eleitorais políticas. Por exemplo, agora, no Rio Grande do Norte, há uma governadora que tem uma relação muito forte com esse tema e abre espaço para essa questão aparecer. Então, também as conjunturas políticas vão dando diferenças dessa raiz mais da história institucional dos governos. Eu acho que ter planos, ter propostas, ter diagnósticos, ter estudos, por exemplo, pode ajudar muito a gente a vencer essa orfandade da questão metropolitana.

Acho que a política – vou falar uma coisa muito abstrata aqui, mas é como eu penso –, a política tem que ser pensada como a confluência de uma razão que é a razão do interesse; uma razão que é a razão dos valores; e uma razão que tem a ver com a racionalidade propriamente dita. Portanto, a direção cognitiva pode ter uma importância na produção do fato político. Então é possível, mesmo quando os interesses são fragmentadores, se construir uma coisa que, embora não supere

10. Série Governança Metropolitana no Brasil. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/>.

essa fragmentação, tenha referências passíveis de convergência desses interesses pela razão e, ao mesmo tempo, pela crença, pela dimensão axiológica. E aí alguns temas são hoje fundamentais para mobilizarmos como argumento mais axiológico. Por exemplo, a questão climática: esse discurso tem um sentido mobilizador hoje. Ou a gente faz alguma coisa ou vamos naufragar nos efeitos da transição climática, junto com a transição energética.

Por um lado, isso tem uma dimensão cognitiva, mas tem uma dimensão também axiológica. Acho que a questão da saúde abriu também um espaço passível de construir um discurso com potencial unificador, em razão da covid. Eu achava (era mais otimista antes quando a covid veio. Até cheguei a escrever sobre isso. Eu olho lá o que eu escrevi, e penso: “realmente você é um iludido” [risos]), que realmente a covid ia fazer um papel semelhante ao que a questão sanitária fez na virada do século XIX para o XX, de mobilizar a sociedade, as forças, a ideia de que alguma coisa tem que ser feita em prol de alguma ideia de interesse geral. Porque a covid, de certa maneira, mais ou menos tinha esse potencial de democratização que tinha o mosquito lá da febre amarela. Como pode atingir todo mundo, então, antes que atinja todo mundo, é preciso que todo mundo pense como todo mundo, mas, na verdade, acabou que não foi exatamente isso que aconteceu.

Mas acho que estão colocadas como pautas, antes, a saúde, a questão energética e tal. Outras questões, como a questão da mobilidade, também podem potencialmente abrir esses espaços, projetos, unificar uma visão política, e se organizarem pelo interesse, pelos valores e pela razão. Para isso é preciso ter a gente que formule ideias sobre essa visão coletiva, e como deve ser discutida. Então, é preciso Ipea, é preciso universidade, é preciso burocracias técnicas. Isso pode jogar um papel importante. Esses atores podem unificar essas gramáticas, podem botar em discussão a questão metropolitana e tentar mobilizar as forças da política institucional, as forças da sociedade, as forças da economia etc., numa perspectiva mais de guerrilha do que de guerra de posição, do que de guerra de tomada de território. Assim, podemos avançar, podemos recuar. De certa maneira, estamos apostando nisso; nesse último ciclo de pesquisas, essa é a temática da reforma urbana. Há uma ideia de que se chegarmos lá e dissermos que é possível ter uma estratégia nessa direção aqui, lá nas eleições municipais, isso pode ter algum tipo de importância no debate político-eleitoral de cada localidade. Portanto, cabe a nós, talvez, esse papel, que é por onde podemos sair um pouco desse impasse, o impasse da orfandade da metrópole.

*Ipea:* Pensando nessa orfandade e fazendo o caminho inverso, nas últimas eleições, tivemos muita gente analisando o processo político e dizendo que faltou aos setores progressistas, ou coisa que o valha, estar de volta às bases, às políticas municipais, a essa esfera local como uma forma de fazer com que todos esses

processos de fragmentação em curso buscassem algum tipo de nova organização, de uma nova unidade, justamente fazendo um contraponto a essa fragmentação. Como é que essa análise joga com o metropolitano? Como é que você faz essa avaliação, e como é que a questão metropolitana entra nisso?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro:* Sim, eu acho que a gente perdeu. Eu falo a gente, o campo político progressista que se moveu esses últimos anos, nas últimas décadas, em torno de uma visão de Brasil mais democrática, mais igualitária e com uma capacidade de se projetar para o futuro através de um desenvolvimento. Perdemos porque acreditávamos muito na possibilidade de essas ideias terem uma conexão com o mundo popular e as políticas sociais serem um grande veículo dessa conexão. Acontece que esse mundo popular mudou muito. Então, por um lado, há a própria mudança do trabalho, fragmentando mais ainda esse mundo; por outro lado, tudo o que aconteceu também em termos de uma propagação da ideologia liberal, do autoempreendedorismo. E isso só ganha força e a capacidade de mudar mentalidades porque também se conecta com novos modelos socioprodutivos. O cara acredita que é da força dele, do mérito dele, que ele vai sair do lugar em que está, porque está lá fazendo o trabalho de, enfim, dirigir automóvel para a Uber. Então, não é uma ideia que tem a força só por ela. Ela se conecta com uma experiência social extremamente nova que dá essa ilusão de você poder não precisar do mundo do trabalho assalariado e dos seus aparatos institucionais: sindicato, associação profissional etc.

Houve também um efeito dessa penetração da ideologia do empreendedorismo ou do autoempreendedorismo, desconectando as pessoas a tal ponto que todas as mudanças que ocorreram – e alguns estudos mostram isso durante o período Lula – eram percebidas por uma parcela grande do mundo popular como mérito próprio das pessoas. E há também toda a cultura neopentecostal que grassou e grassa entre nós, adicionando ainda mais esses elementos de uma visão individualizada do mundo, pelo menos do mundo que tem a ver com essas questões mais coletivas. Porque, dentro da igreja é individual, mas também há coletivo, mas que só é válido para aqueles que fazem parte desse coletivo. Então, há um individualismo, uma cultura como ideologia, como experiência que fez a desconexão do indivíduo com o coletivo. E o grande desafio nosso é tentar refazer essa conexão. De certa maneira, a eleição do Lula foi um bálsamo, embora se esperasse que fosse um pouquinho menos complicada do que foi. Porque, se não fosse o Nordeste, a gente estaria frito. Se fossem as áreas metropolitanas, a gente estaria frito. Então, essa é uma questão complicada para a gente pensar: como arregimentar essas camadas sociais em torno de um projeto mais comum, mais coletivo?

*Ipea:* Havíamos reservado uma pergunta que ficasse em aberto, mas sem a expectativa ou o compromisso de uma resposta inteira. Ela parte da seguinte ideia que tem a ver com o que você acabou de colocar. O “gancho” é o seguinte: vemos



essas transformações do mundo do trabalho, desse norte que é a interpretação da relação capital-trabalho, do efeito disso no espaço.

A tese da brasilianização do mundo levantada por Alex Hochuli (2021), mas já elaborada anteriormente em *A fratura brasileira do mundo*, de Paulo Arantes (2001), traz alguns pontos abordados na pesquisa Regimes Urbanos (atualmente tocada pelo observatório) e destacados por pesquisadores e jornalistas como João Paulo Rossati. Entre tais pontos está a transformação das cidades brasileiras em máquinas de crescimento propiciadas pela resposta “neoliberal” às dramáticas fraturas sociais que opõem “bárbaros e civilizados”, despolitizando a desigualdade, a precarização da vida e a violência entre as classes subalternas, substituindo a política e a ação democrática por uma “gestão de tipo empresarial, destinada a substituir a imagem problema de uma cidade dualizada pela imagem competitiva de uma cidade reunificada em torno dos negócios da máquina urbana de crescimento” (Rossati, 2022).

A partir dessa tese da brasilianização do mundo, e considerando-se que, ao longo do século XX, buscamos nas experiências, sobretudo da Europa e América do Norte, categorias e métodos para estudarmos as metrópoles brasileiras – por exemplo, a própria ideia de regimes urbanos, inspirada no trabalho de Kantor e Savitch –, quais categorias e/ou métodos o campo de estudos urbanos brasileiro, em particular a rede do Observatório das Metrópoles, pode aportar para a análise das metrópoles, globalmente?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro:* É uma pergunta difícil. Mas, antes de eu responder, deixa só adicionar mais um ponto no que nós estamos falando. O que aconteceu também, no mundo das classes médias, foi que também desconstruíram atores que antes tinham potencial de envolvimento com as questões urbano-metropolitanas. A classe média mais profissional teve um papel importante. Se tomarmos a história dos movimentos sociais, a história das reivindicações urbanas, aparece sempre uma espécie de articulação entre iniciativas tomadas por camadas populares e iniciativas tomadas por alguns segmentos de classe média, exatamente movendo-se para além dos interesses particulares para uma direção mais axiológica, mais de valores, o que acabou tendo um protagonismo na cena urbana brasileira em alguns momentos. E essa classe média está, hoje, em um processo de transformação muito radical e muito acelerado, onde essa ideia da visão individual também grassa de maneira mais forte ainda. Ou seja, o desinteresse com relação aos interesses e às questões mais gerais. E isso também pode ser adicionado como efeito dos modelos de organização habitacional, corolários, de certa maneira, desse afastamento da classe média dos interesses públicos.

Mas, indo à pergunta que não sei se eu consigo responder de maneira muito precisa, esta é uma preocupação nossa. É uma preocupação nossa de travar uma

relação crítica com as teorias, os conceitos e as visões sobre o urbano, sobre os nossos temas, aos quais estamos inevitavelmente relacionados e expostos. Não temos como fazer o trabalho que fazemos se não usarmos essas categorias, seus conceitos, porque a academia hoje é uma academia global. E a dependência também está aí. Esses critérios que nós temos hoje, na avaliação do trabalho acadêmico, são critérios também que vêm dessa concepção hegemônica que tende para o Norte Global. E, se não dermos conta desses critérios, de um padrão, também ficamos fora da academia; então, inevitavelmente temos que usar esses modelos, esses conceitos e as categorias. O que fazemos é uma atividade crítica na maneira como incorporamos esses conceitos. Isso tem a ver com algumas práticas acadêmicas nossas. Por exemplo, fazemos parte da Rede Latino-Americana Interurbana que, de certa maneira, resulta exatamente dessa preocupação nossa (não apenas nossa, porque tem outros atores envolvidos nessa história... mexicanos, argentinos, chilenos etc.) de tentar construir uma visão crítica dessas teorias, e, a partir disso, tentar formular alternativas conceituais que possam traduzir não só a nossa historicidade, mas a crítica a esses modelos. Assim, a busca da nossa historicidade teórica faz parte da nossa preocupação.

Por exemplo, orientei a tese de doutorado de Hector Mancilla – publicada em livro pelo observatório (Mancilla, 2020) –, que propôs uma tese muito interessante nessa direção. Até acho que, em algum momento, andamos discutindo uma leitura da história do pensamento humano brasileiro do século XX, não apenas brasileiro, mas latino-americano, e como essa história revela uma hegemonia das visões do Norte em relação à nossa realidade urbana. Discutimos, usando um pouco o conceito de geocultura do Immanuel Wallerstein, como o lugar onde essas ideias ganham importância e capacidade de hegemonia, uma vez que cumprem um papel de legitimação e viabilização da dominação em nível global. Esse é aquele trabalho que nós fizemos lá no passado, que se materializou naquele livro *Cidade, povo e nação*, no qual abordamos o período do século XIX e um pouco mais do século XX.

Hector Mancilla criou um conceito a partir daí, que é o *urbanismo racial*. Quer dizer, o urbanismo racializado como forma de ação sobre a cidade, a partir da dominância dessa hegemonia, desses conceitos, dessas categorias, nos modelos de planejamento. Um trabalho bastante exaustivo o dele, porque pegou a realidade não só brasileira, mas chilena etc. Foi ver, por exemplo, nos sistemas de ciência e tecnologia, como o campo das ciências sociais aplicadas –, especificamente aqueles que falam sobre a cidade, estão organizados por temas que revelam essa transmissão de hegemonia.

Portanto, é uma atitude. Eu não sei lhe responder o que é que nós podemos ensinar para o mundo, embora tenha esse conceito de brasilianização. E Paulo Arantes fez uma revisão dele mesmo agora, nos últimos tempos.

E uma revisão que dá uma conotação pejorativa a essa ideia dentro desse debate, lá entre o *alemão e o americano*,<sup>11</sup> na leitura sobre como esse padrão brasileiro se torna um padrão mundial. O americano mais otimista, o alemão mais pessimista. Mas, enfim, eu não sei dizer o que que a gente produziu. Acho que buscar a historicidade das teorias urbanas é uma das questões. E, ao mesmo tempo, toda essa preocupação nossa de estudos comparativos também responde a isso, porque internamente não se vê o urbano brasileiro como uma coisa homogênea, mas através das categorias que também são homogeneizadoras a partir dos centros internos. Então tem mais uma atitude metodológica, teórica, do que de fato uma intenção de produzir nesta direção. É uma atitude teórico-metodológica de confronto, então; no confronto, mas não estamos nessa corrente do pós-colonialismo. Ela não faz parte, ainda, pode ser que venha a fazer parte dos ideários que são compartilhados mais amplamente no observatório. Sei que tem gente no nosso campo que vai nessa direção de pensar uma teoria singular pós-colonial. Mas não estamos nessa *vibe*, não. Não por achar que não tenha sentido, mas porque ela não se colocou para a gente como uma questão a ser enfrentada ainda.

*Ipea*: Luiz Cesar, eu queria aproveitar uma palavra que você usou, que é essa noção de *projeto*. Pela minha experiência na burocracia, passa-se pelos lugares, pelas instituições, lida-se com a política e, quando se está dialogando com o político ou com quem está no poder, dentro de algum órgão, nota-se uma incrível ausência de projeto, tanto no sentido mais pragmático do que é projeto, quanto no sentido mais macro. Muitas vezes até há um projeto sob o ponto de vista ideológico, numa ou noutra direção, mas não chega a se constituir num projeto, numa agenda de ação, no sentido pragmático. Os processos decisórios são muito idiossincráticos, repletos de *inputs* de diferentes graus de influência. Então, quando se oferta um caminho mais claro, uma solução para um problema concreto, algumas vezes isso ajuda a mudar os rumos da decisão.

Para o bem, para o mal, as burocracias públicas ainda têm um papel, mas você falou que o observatório está pensando nessa lógica de agendas. Então, para sair da visão crítica para a proposta, será que há um espaço para produzir propostas e projetos para entregar e disputar com esses atores da política? Essa é uma proposta que o observatório se coloca agora?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro*: Olha só, abri aqui até o documento que está orientando agora o que faremos nessa nova etapa que termina ano que vem, e que resultará numa nova coleção. O projeto se chama Estratégias para o Desenvolvimento Urbano, Inclusivo, Democrático, Sustentável nas Metrôpoles, e, dentro desse projeto, haverá uma parte que é a formação de atores, continuando aqui – nesse projeto – o que já vimos fazendo há algum tempo, mas agora de uma forma mais ampla, mais

11. Em referência ao debate, ver Sombini (2023).

sistemática. E há uma outra parte que resultará na publicação de uma coletânea. O nome dessa coletânea deverá ser *Metrópole e o direito à cidade, um outro futuro é possível*.

Estamos menos preocupados, nesse momento, com a viabilidade política do que faremos (sugestões de estratégias), do que com a capacidade de isso ser algo que possa ser tomado como referência para o debate, considerando-se que essa capacidade de influência que as nossas ideias podem ter é muito mais viável se ela sair do diagnóstico para dizer o que pode ser feito.

Estamos tentando, através dessa busca, construir uma estratégia, fazer com que essas ideias se articulem dentro dessa chave que eu falei aqui, da política também ser objeto da razão cognitiva. E, assim, haver uma referência do que pode ser feito. E, sim, a ideia de projeto, portanto, está aqui colocada dentro dessa perspectiva de alguma coisa estratégica, mais do que a ideia de um projeto executivo, projeto viável. E acho que isso tem importância.

Agora, usando o que você formulou, eu diria o seguinte: estamos mirando nas estratégias que dizem respeito a quatro questões que são fundamentais. Uma é a questão da desigualdade. Isso significa pensar estratégias que acionem desde o projeto algo um pouco diferente do Bolsa Família ou da renda mínima universal, porque esse é um projeto ou tipo de iniciativa de que todo mundo é a favor, porque não é redistributivo. Está a favor o liberal, está a favor um progressista, está a favor o conservador, está o revolucionário, todo mundo é a favor disso. Pois isso aí é uma ação ganha-ganha, todo mundo ganha. Agora, quando falarmos de questões que são redistributivas, aí a coisa é um pouco mais diferente, porque é um confronto de interesses que estão organizados na questão distributiva, que é o fundamento da desigualdade brasileira, que tem uma expressão no urbano. Então essa é a estratégia, no sentido de tentar pensar ações que enfrentem as desigualdades na cidade, na metrópole, em alguns campos que elegemos (habitação, transporte etc.). Nesses campos, o diálogo fica um pouco mais diferente.

Imagine, diante de um governador como o Sérgio Cabral,<sup>12</sup> alguém, dizer: “Então olha, meu amigo, nós temos que botar aqui o solo criado para a gente capturar a mais-valia da cidade toda, produzida pelo capital incorporador, para financiar um fundo de investimento para melhorar as moradias das favelas”. Nesse caso, a discussão muda de tom. Então, a ideia é pensar o projeto nesse sentido estratégico e de alguns temas. Um tema é este: como dar conta das desigualdades? O outro tema é o climático, que tem uma conexão com a desigualdade, mas não é a raiz da questão. Há um discurso, uma narrativa mais universalizadora, mas é uma questão que está na pauta, para qual tem que ter respostas. A outra é a questão democrática. Se nós, de fato, não construirmos uma democracia efetiva, colocando

12. Sérgio Cabral Filho, governador do estado do Rio de Janeiro entre 1 de janeiro de 2007 e 3 de abril de 2014, quando renunciou ao cargo.

nos processos decisórios atores que estão excluídos, não só no orçamento, mas no processo decisório. Pôr no orçamento já está ótimo, mas tem que botar nos processos decisórios também. Precisamos de uma estratégia de como democratizar de fato, retomar a agenda da gestão democrática, inovando naquilo que foram os limites da experiência anterior, mas retomando coisas importantes, como o orçamento participativo.

Nunca se discutiu, nem foi muito participativo aqui no Rio de Janeiro. Em vários lugares conservadores, o orçamento participativo é inclusive tematizado, porque até as agências multilaterais colocaram isso como elemento de avaliação de projeto, o quanto ele é participativo. “Olha, temos que ter participação...”; “Ah, então vamos fazer na medida do possível...”. Aqui, se sairmos com a discussão, tentaremos mobilizar os atores... Esse estudo será um estudo de avaliação das condições institucionais, financeiras e políticas da retomada do orçamento participativo em cada localidade; mas, no Rio de Janeiro, queremos traduzir isso na proposta de um modelo e tentar operacionalizar a ideia, o modelo. É essa operacionalização que é uma capacidade maior a ser incorporada no debate.

A questão democrática me parece que é fundamental; sem isso, a gente também não vai sair do lugar. E a outra questão é o fortalecimento institucional. Ou seja, institucionalizar o Estado, e aqui, nas RMs e no Rio de Janeiro, no nosso caso, institucionalizar os governos sobre a cidade. Então, como é que forçamos a adoção de padrões de governo que sejam minimamente institucionais? E como esses padrões podem incorporar um processo decisório que seja estabilizado e baseado em informação, baseado em argumento, numa coisa que possa ser uma prática, um modelo que possa ter a possibilidade de mediação entre os interesses particulares e privados, e baseado em alguma ideia de interesse geral?

Essas quatro questões não são algo que está colocado como desafio para nossa agenda apenas, mas são um desafio para o Brasil. Inclusive essa última. O que alcançamos de grau de institucionalização do governo federal, perdemos de uma forma muito radical. Então é assim, em nível local; é a ideia do projeto. Primeiro, a ideia do projeto pensando do ponto de vista estratégico, e se tendo uma ideia prévia de que é possível; inclusive, admitida a possibilidade de coisas utópicas, formulações utópicas. Mas a ideia é dar uma direção, uma linha para onde possamos e devemos ir. Depois, essa ideia de estratégia fundada na discussão desses temas: desigualdade, questão climática e energética, questão da democracia e questão institucional.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, P. **A fratura brasileira do mundo**: visões do laboratório brasileiro da mundialização. Petrópolis: Vozes, 2001.

AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. (Org.). **Cultura política, cidadania e voto**: desafios para a governança metropolitana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. Disponível em: [https://observatoriodasmetrosoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook\\_file/cultura\\_politica\\_2012.pdf](https://observatoriodasmetrosoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/cultura_politica_2012.pdf).

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HOCHULI, A. The brazilianization of the world. **American Affairs**, v. 5, n. 2, 2021. Disponível em: <https://americanaffairsjournal.org/2021/05/the-brazilianization-of-the-world/>.

MANCILLA, H. M. R. **La encuesta urbana sobre geocultura**: ciclos de importación, exportación y traducción de conocimiento sobre ciudades de América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2020.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Iseb/MEC, 1960.

MOISÉS, J. Á. *et al.* (Org.). **Contradições urbanas e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Paz e Terra/Cedec, 1978.

ROSSATTI, J. P. A hipótese da brasilianização do mundo (ou “as ideias em seu lugar”). **LavraPalavra**, out. 28, 2022. Disponível em: <https://www.lavrapalavra.com/2022/10/28/a-hipotese-da-brasilianizacao-do-mundo-ou-as-ideias-em-seu-lugar/>.

SOMBINI, E. Mesmo sem projeto, Lula terá sucesso se frear extrema direita, diz Paulo Arantes. **Folha de S.Paulo**, 11 mar. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2023/03/mesmo-sem-projeto-lula-tera-sucesso-se-frear-extrema-direita-diz-paulo-arantes.shtml>.

VETTER, D.; MASSENA, R. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infraestrutura? Uma teoria de causação circular. *In*: MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.). **Solo urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 49-77.

