

Municipalismo e a privatização da gestão urbana: um estudo da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Recebido: 29.11.18
Aprovado: 20.11.19

Natalia Cardoso Marra*

Resumo: O presente artigo visa discutir como os processos de neoliberalização se fazem presentes na gestão urbana municipalista. Esses processos podem ser observados na privatização de espaços e nos modelos de gestão implantados, principalmente a partir dos anos 1990, quando os condomínios fechados se destacaram no mercado imobiliário. No texto, são apresentados conceitos gerais, referentes a esses processos, e seus impactos na governança das cidades. Ao longo da discussão, os conceitos são analisados no contexto da cidadania e das peculiaridades do federalismo municipalista brasileiro. Por fim, é discutido se a descentralização favoreceu ou não as políticas neoliberais no âmbito da gestão municipal, bem como nas propostas de participação popular elencadas pelo direito à cidade traçado depois da Constituição de 1988. O texto, ao analisar o municipalismo e a privatização da gestão urbana, exemplifica a discussão com casos da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Palavras-chave: Gestão urbana. Neoliberalização. Privatização.

Municipalism and the privatization of urban management: a study of the Metropolitan Region of Belo Horizonte

Abstract: This article aims to discuss how the processes of neoliberalization are present in urban-municipal management. These processes can be observed in the privatization of spaces and in the management models implemented, mainly from the 1990s, when closed condominiums stood out in the real estate market. In the text, general concepts related to these processes and their impacts on city governance are presented. Throughout the discussion, the concepts are analyzed in the context of citizenship and the peculiarities of Brazilian municipalist federalism. Finally, it is discussed whether or not decentralization favored neoliberal policies within the scope of municipal management, as well as in the proposals for popular participation listed by the right to the city traced after the 1988 Constitution. The text, when analyzing municipalism and the privatization of urban management, exemplifies the discussion with cases in the Metropolitan Region of Belo Horizonte.

Keywords: Urban management. Neoliberalization. Privatization.

Neil Brenner e Nik Theodore (2005) caracterizam a neoliberalização como o direcionamento do mercado sobre as transformações sociais e espaciais, podendo reproduzir modalidades de governança disciplinadas pelo mercado e influenciadas internacionalmente. A privatização é um efeito da neoliberali-

* Natalia Cardoso Marra é doutora em sociologia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas); mestre em gestão social e desenvolvimento local pelo Centro Universitário UNA; especialista em direito ambiental pela Faculdade Gama Filho; especialista em administração pública e gestão urbana pela PUCMinas; graduada em direito. Professora no Centro Universitário UNA, Betim, Minas Gerais, Brasil. Orcid: 0000-0002-7186-6894. <natimarra@yahoo.com.br>

zação e, nas cidades, afeta o espaço, assim como ocorre em empresas e serviços. Essas privatizações retratam formas de o governo lidar com a execução de suas responsabilidades, entregando-as a terceiros.

As cidades, hoje, refletem o paradigma neoliberal de diversas formas. O incentivo a modos de acessibilidade individual ao invés de investimentos no transporte público, o aumento do número de escolas particulares, os planos de saúde e de outros serviços essenciais à sociedade prestados privadamente. A proliferação de ambientes privados, como *shopping centers* e condomínios fechados, especialmente após a década de 1990, também demonstram a neoliberalização.

Os condomínios fechados expandem as manchas urbanas das cidades e são marcados pela privatização de espaços, pela terceirização da gestão urbana para associações de moradores, que chegam a prestar serviços tipicamente públicos de forma privada, especialmente a segurança. Os condomínios são como adaptações da sociedade em consonância com as políticas neoliberais, seguindo concepções de um Estado mínimo, buscando o bem-estar social pelo consumo, de modo que o espaço e os serviços se transformam em produtos comercializáveis. A gestão privada dos serviços e da ocupação do espaço também é sinal de que a proposta das associações de condomínios é de independência do contrato social estatal e de construção de alternativas privadas para gestão de um seleto grupo capaz de financiar esse modelo de vida.

A evolução dos modelos de condomínios fechados

Os primeiros empreendimentos conhecidos como condomínios ou loteamentos fechados, implantados antes da década de 1990, não tinham a premissa de serem áreas marcadas pela privatização. As pessoas que queriam viver nesses espaços buscavam a proximidade com a natureza, os lotes não eram muito caros, quase não havia infraestrutura nos loteamentos ou em seu entorno. Não existia uma concepção de formação de condomínios fechados como os que existem hoje. Os loteamentos eram sem muros, distantes fisicamente dos centros urbanos, propiciavam uma vida mais tranquila e locais para descanso nos finais de semana.

Um ponto que serve para retratar claramente a diferença dos primeiros loteamentos fechados frente aos que surgiram com maior influência do mercado imobiliário é a forma de prestação dos serviços que pode ser observada na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Os loteamentos localizavam-se distantes do centro das cidades e, muitas vezes, tinham sido aprovados antes da regulamentação feita pela

Lei n.º 6.766/79 (Brasil, 1976), que criou obrigações aos loteadores de estabelecerem a infraestrutura da área loteada. Dessa forma, os empreendimentos não costumavam ter um bom acesso viário, luz ou água, apenas sistema na canalização e escoamento da água pluvial. Para melhorar as condições dos loteamentos, as pessoas que ali adquiriam lotes reuniam-se e distribuíam os custos e as obrigações com relação à instalação da estrutura necessária e formavam associações para cobrar do poder público a prestação de serviços.

Atualmente, a estrutura é ofertada pelos empreendedores e estes já distinguem os serviços que serão públicos e os que serão privatizados. É formada uma associação de moradores que administra os serviços, ainda que estes sejam serviços básicos e que o poder público tenha a competência de prestá-los, como a varrição de ruas, a segurança, o abastecimento de água. Desse modo, enquanto os proprietários de imóveis nos primeiros loteamentos criavam associações que prestavam alguns serviços de forma privada por necessidade, atualmente isso acontece por escolha.

O debate sobre a dinâmica imobiliária contemporânea deve adequar-se à discussão acerca da produção social do espaço e considerar a funcionalidade econômica da propriedade para o processo de acumulação de capital (Costa & Mendonça, 2010). A propriedade possui um valor e este é definido tanto pelas características físicas quanto pela identidade do público alvo para o qual essa propriedade será ofertada como produto. Agrega-se valor à localização, à dimensão, à vizinhança, à acessibilidade, aos serviços, dentre outras características. Dessa forma, um espaço de terra gerido de maneira privada pode ter seu valor agregado aumentado, conforme os interesses dos investidores.

Para se captar o máximo de renda diferencial é necessário repensar as maneiras de uso e da ocupação do solo, criando formas que atendam à dinâmica do mercado. Henri Lefebvre (1991) diz que o espaço recortado é vendido aos pedaços devido ao desenvolvimento do mundo da mercadoria que percebe a cidade como um lugar a ser negociado. “A cidade é construída e reconstruída à imagem do capitalismo” (Sobarzo, 2006: 105).

O surgimento de práticas de privatização por condomínios fechados advém de um pensamento característico da neoliberalização, facilitado pela flexibilização da legislação urbanística, que, segundo Heloísa Costa e Jupira Mendonça (2010), favorece a adaptação do espaço urbano ao mercado.

Segundo Betânia Alfonsin (2010), o território das cidades está passando por transformações, especialmente devido à transformação do espaço público em um pro-

duto de mercado privado, implementado quase que “naturalmente” pelo processo de urbanização capitalista.

Nessa pesquisa que ora se apresenta, observou-se uma perversa conexão entre, de um lado, o desmonte progressivo da esfera pública e de seus espaços políticos de participação popular nos processos de tomada de decisão e, de outro lado, sucessivos ataques promovidos pelos próprios governos a territorialidades historicamente produzidas e à própria paisagem urbana, com crescente alienação de espaços públicos, em um assustador movimento de mercantilização da cidade (Alfonsin, 2010: 97).

Referida elevação promove a segregação e o surgimento de áreas homogêneas, como os loteamentos fechados, bem como contribui para a associação do processo de produção do espaço à manutenção e ao acirramento das desigualdades como resultado do capitalismo em escala global. Costa e Mendonça (2010) destacam que, a partir dessa análise da relação entre espaço e capitalismo, as manifestações das desigualdades passaram a ser compreendidas sob a lógica socioespacial do capitalismo periférico, no qual as cidades são sua expressão espacial. Para Edésio Fernandes (2005), o espaço é pensado de forma liberal, partindo da perspectiva do privado, fazendo prevalecer os direitos individuais.

Tânia Oliveira e Naia Barcellos (1987) afirmam que, conforme se dá o desenvolvimento do capitalismo, o urbano surge como o lugar onde se concentram as atividades produtivas, a sua infraestrutura, a circulação de mercadorias e a força de trabalho. Assim, as cidades são os locais necessários para o processo de acumulação, apresentando as condições ideais para a reprodução do capital. A privatização da cidade pode contribuir para a definição de estratégias que favoreçam o mercado, daí a importância da flexibilização das normas e das políticas urbanas.

Respectiva flexibilização promoveu os condomínios fechados, pois, apesar de não possuírem regulamentação jurídica e serem controversos diante da Constituição Federal e da Lei n.º 6.766/79, a cada dia novos empreendimentos desse tipo surgem. Ocorre que, apesar dos possíveis benefícios garantidos ao mercado imobiliário, há efeitos negativos que derivam da privatização do uso e da gestão dos espaços, como o aproveitamento dessa privatização para segregar as classes sociais.

Mendonça e Costa (2008) apontam que, em Belo Horizonte, há linhas de investimento distintas com o objetivo de expandir ao máximo o mercado imobiliário. Na Zona Sul da cidade, podem ser destacados empreendimentos de luxo, com habitações de cerca de 300m², área de lazer privativa, segurança e portaria. Nas Zonas

Norte, Oeste e municípios do eixo norte que compõem a Região Metropolitana de Belo Horizonte, os investimentos visam atender à população local, de classe média, mas que deseja morar em ambientes parecidos com a Zona Sul. Então, nesses locais, são comercializados imóveis mais compactos, com aproximadamente 50m², um acabamento mais simples, mas que também agregam área de lazer, portaria e segurança. Esses espaços são dotados de signos que representam a riqueza e o prestígio, demonstrando como a cultura da privatização influencia o imaginário das pessoas, consolidando políticas que visem atender aos anseios do mercado, confundindo-os com as demandas populares.

Além de o mercado atender aos anseios do consumidor, precisa atender também aos interesses do poder público. Os orçamentos limitados das prefeituras acabam abrindo as portas para o desenvolvimento de políticas de mercado, especialmente no âmbito imobiliário, devido à sua transversalidade nas cadeias de valor urbano. Serviços urbanos também têm sido objeto de parcerias público-privadas e contratualizações para a sua prestação, como água, saneamento, gestão de espaços públicos, estacionamentos (Seixas, 2014). Nesse sentido, os condomínios fechados são novamente exemplo, pois, nestes, alguns serviços são prestados de maneira privada e geridos por associações condominiais, o que indica a existência de processos de neoliberalização.

As influências da neoliberalização na governança urbana

O neoliberalismo pressupõe um Estado mínimo que proporcione liberdade para o mercado desenvolver-se. Diante dessa ideia, o indivíduo tem autonomia para agir e conquistar seus interesses individuais. Assim, há uma relação entre esse paradigma e a privatização do espaço, pois esta advém de intervenções privadas para o crescimento do mercado imobiliário e para efetivação particular de direitos e interesses. Os condomínios fechados são exemplos dessa relação, pois demonstram uma busca autônoma dos próprios moradores pela prestação dos serviços que lhes garantam qualidade de vida, de forma desvinculada do governo.

Os condomínios e suas associações reconhecem a necessidade de uma organização, especialmente no que diz respeito à segurança. Ocorre que, para o Estado flexibilizar as normas que facilitam a regularização desse modo de ocupação e fundamentar a efetivação do interesse coletivo, outros serviços são ofertados de forma privada, formando um discurso de que a privatização desonera o Estado, possibilitando que este possa se dedicar mais ao atendimento de demandas populares.

O neoliberalismo defende um controle do poder estatal, moldando um Estado capaz de provocar intervenções na economia, na lei ou na sociedade, desde que para beneficiar os mercados. Le Galès (2016) aponta que

contemporary neoliberalism finds justification to use state power to enhance private economic power and wealth, including active intervention to preserve it (Le Galès, 2016: 20).

Essa concepção do neoliberalismo impacta a governança urbana. A privatização da gestão urbana deriva de processos de neoliberalização, caracterizados pela intervenção no Estado, que passa a se esquivar da responsabilidade de controlar o uso do espaço e transfere a prestação de serviços a setores particulares. Nesse contexto, os condomínios fechados, por exemplo, deixam de representar a simples privatização do espaço para indicar a privatização de modelos de organização social.

Neil Brenner, Jamie Peck e Nik Theodore (2012) afirmam que o processo da neoliberalização é multicêntrico e sua evolução, bem como suas consequências político-institucionais, transformam as condições globais, nacionais e locais sob as quais as estratégias subsequentes de reestruturação regulatória desenvolvem-se em todas as escalas espaciais. A neoliberalização manifesta-se de maneira distinta, conforme os lugares, os territórios e as escalas (Brenner; Peck; Theodore, 2012). Desse modo, pode-se afirmar que não há uma neoliberalização pura, pois esta dialoga com os eventos que ocorrem no seu entorno. Diante das diferenças marcantes existentes em regiões e municípios brasileiros, é possível concluir que não há um padrão único de neoliberalização no país, mas formas diferentes desta desenvolver-se, conforme as tendências locais.

Loïc Wacquant reforça essa ideia ao afirmar que não há um

Neoliberalismo com “N” maiúsculo, mas um número indefinido de neoliberalismos com “n’s” minúsculos, oriundos da hibridização de práticas e ideias neoliberais em curso com as condições e formas locais (Wacquant, 2012: 509).

As ideias neoliberais, a partir da década de 1970, causaram uma reestruturação regulatória disciplinada pelo mercado, priorizando respostas baseadas no mercado, orientadas para o mercado ou disciplinadas pelo mercado, promovendo o desmantelamento de políticas sociais (Brenner, Peck & Theodore, 2012). O Estado surge, nesse contexto, apenas como normatizador ou mediador dos interesses neoliberais na sociedade, legitimando e possibilitando o desenvolvimento do mercado, ainda que tenha que adaptar a legislação.

A proposta do neoliberalismo, segundo Brenner e Theodore (2005), não é apenas reduzir o Estado e aumentar o poder do mercado, mas uma complexa reconstituição da relação entre Estado e economia, na qual as instituições estatais estão ativamente mobilizadas para alcançar os resultados esperados pelos arranjos e pelas normas traçados.

Wacquant (2012) segue o pensamento de Brenner e Theodore ao afirmar que o neoliberalismo possui um núcleo institucional facilmente identificável, o qual consiste numa articulação entre Estado e mercado, porém ele acrescenta a cidadania a essa relação. O mercado e o Estado articulam-se para impor a sua marca na cidadania. O Estado redesenha a cidadania por meio de suas políticas adaptadas ao mercado.

A concepção neoliberal considera que o Estado está trancado numa relação de soma-zero e antagonica a ele. O advento do “fundamentalismo de mercado” implica a redução de despesas, a retirada do Estado,

descrito como um obstáculo à eficiência ou como mera instrumentalidade a serviço da promoção e da supremacia reconquistada do capital (Wacquant, 2012: 507).

Wacquant complementa ainda:

Na prática, os Estados só se afastam do modelo doutrinário do “governo pequeno” para fomentar um clima propício de negócios em prol do empreendimento capitalista, para salvaguardar instituições financeiras e reprimir a resistência popular ao ímpeto neoliberal para com a “acumulação por espoliação” (Wacquant, 2012: 508).

Essa forma de Wacquant descrever o Estado neoliberal difere da de Brenner e Theodore (2005), isso em razão de ir além da simples discussão do Estado mínimo, aplicando os efeitos desse na esfera social.

Um exemplo é o estabelecimento de uma nova forma de governança urbana, baseada em uma política de seletividade espacial que tem desfrutado de repercussão internacional. As relações sociais hoje são marcadamente influenciadas por valores de estilo de vida e *status*. O próprio valor dos espaços cria formas de seletividade.

Para Brenner e Theodore (2005), o neoliberalismo faz-se presente na estrutura da governança contemporânea para um desenvolvimento urbano com base em esco-

lhas políticas que constroem a participação democrática, difundindo novas visões ideológicas da ordem social e moral na cidade. A adoção dessas práticas nos municípios reduz os resultados esperados da descentralização, como o maior envolvimento democrático e a promoção do poder local. O municipalismo fortaleceu as entidades locais como entes federados autônomos e mais próximos dos cidadãos, o que pode facilitar a participação democrática, mas, por outro lado, a partir de processos de privatização oriundos das concepções neoliberais, fica prejudicado o envolvimento popular na gestão e na tomada de decisões.

Um novo modo de ganho e de perda de poder é promovido pela neoliberalização e este pode se dar na estrutura da governança urbana. Há a idealização de novas formas de acumulação de capital e de diferentes formas de exercício do poder do Estado, o que gera uma dominação da governança das cidades pelo mercado através da competição e fragmentação dos espaços de poder. No caso dos condomínios fechados, por exemplo, a governança deixa de priorizar ações coletivas baseadas na cidade como um todo, para ser exercida de forma fragmentada, empoderando grupos privados para o exercício da governança.

O neoliberalismo associado ao municipalismo aguça a competitividade entre as administrações locais, afinal a descentralização aumentou as responsabilidades na esfera local de atuação do governo e a neoliberalização motiva os gestores públicos a conseguirem investimentos privados a partir da privatização de serviços e espaços. É desenvolvida uma disputa por investimentos estaduais, federais e pela instalação de empresas que estejam dispostas a investir na cidade, ou a contratar moradores, a pagarem os impostos, entre outros. O capital, desse modo, passa a exercer um poder sobre as cidades, ao manipular a forma como deseja ser incluído na dinâmica de cada município. A construção de condomínios fechados demonstra a administração municipal cedendo ao mercado imobiliário, permitindo a construção de loteamentos não previstos na lei e que a contrariam, ao estabelecer o controle de acesso a suas áreas internas e ao aprofundar a segregação.

Segundo Wacquant (2012), o neoliberalismo não é somente uma ideologia econômica ou um pacote de políticas, mas uma norma generalizada, uma “racionalidade global” que visa estruturar e organizar não apenas as ações de governo, mas também as ações dos próprios governados, sob os princípios da competição, da eficiência e da utilidade.

A governança pode contribuir para um bom desempenho das escolhas feitas tanto na esfera pública como na privada, sem haver necessariamente uma dependência das intervenções neoliberais. A prática da governança favorece o alcance de resul-

tados positivos, pois induz ao uso de instrumentos que melhoram a capacidade de atuação da administração, como a coordenação, a indução, a regulação e a integração, o que implica em mudanças nos estilos ou nas formas de governo ou gestão privada. A ausência da governança fundada nesses instrumentos afasta a administração pública dialógica e garante uma dominação da sociedade pelo consumo e do Estado pelas práticas competitivas em busca de recursos.

Ao pregar um Estado menos influente nas políticas sociais e mais próximo das discussões do capital, o neoliberalismo faz com que as pessoas cedam ao mercado e sintam-se desprotegidas pelo Estado. O recuo do Estado social provoca a disseminação do estigma territorial, já que causa o aprofundamento das distâncias sociais.

Práticas de governança que visam ao envolvimento popular nas decisões políticas podem contribuir para driblar alguns efeitos da neoliberalização que fazem com que as demandas individuais se sobressaiam às coletivas. A governança implica mudanças na interpretação do modo de governar. Esta deixa de ser limitada aos resultados das políticas governamentais e passa a abranger a forma pela qual o governo exerce o seu poder, atingindo o cerne das influências neoliberais: as estratégias de governo. Ao considerar a complexidade das cidades – envolvendo os produtores do espaço urbano e os cidadãos –, a governança pode driblar os efeitos perversos do processo de neoliberalização nas cidades. A proliferação dos condomínios, por exemplo, gera reflexos, como a segregação, a indefinição objetiva de quem deve prestar determinados serviços e a fragmentação da gestão urbana, efeitos estes observados em cidades com elevado número de condomínios, como Lagoa Santa e Nova Lima em Minas Gerais.

Com isso, este trabalho, ao tratar da relação entre as administrações municipais e os condomínios fechados, discute a regulamentação que tenta prestigiar as práticas neoliberais de uso do espaço urbano. Este estudo é feito considerando que não há como isolar o neoliberalismo por inteiro em razão de outros processos paralelos como o capitalismo e a globalização.

O processo de municipalização que ocorreu no Brasil reforçou a entrada do paradigma neoliberal, já que tornou as cidades mais competitivas e dependentes de influências externas. Nova Lima e Lagoa Santa são utilizadas neste artigo para ilustrar o contexto teórico, como modelos de cidades em que é possível identificar a presença das concepções neoliberais, assim como a força do capital imobiliário em detrimento de um maior controle pelo poder público. Nessas cidades, o mercado adotou os condomínios fechados como produto estratégico para o crescimento e a expansão. Esse produto inseriu-se no contexto urbano de tal forma, que é im-

1. A Federação brasileira é composta pela União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Esta adotou um sistema de repartição de competências vertical e horizontal. As horizontais são as privativas de cada ente. As verticais são aquelas que podem ser exercidas, simultaneamente, por mais de um ente federado como as competências comuns (Serrano, 2009).

2. José Afonso da Silva (2012) dispõe que a aceitação das municipalidades como entes foi um equívoco constitucional, uma vez que estas são meras divisões políticas do estado-membro. A Federação não diz respeito a uma união indissolúvel de municípios, mas de estados. As unidades municipais são criadas, incorporadas e desmembradas por livre decisão dos estados. Respectiva interpretação não retrata o que pensa a maioria dos juristas, sendo que a divisão tríplice dos entes federados é a mais aceita na atualidade. A característica básica de uma federação é a de que esta tem o poder governamental distribuído entre unidades regionais, sobre o mesmo território e o mesmo povo. Segundo Serrano (2009), o reconhecimento

plantado sem previsão legal própria e sem a interposição de movimentos sociais expressivos.

Compete aos municípios brasileiros, apesar da descentralização, observar as previsões legais federais e a dignidade da pessoa humana. Porém, ao aceitarem ou serem coniventes com a privatização da gestão dos espaços, criando normas que ferem até mesmo a Constituição Federal de 1988, vão além das competências cabíveis. A próxima seção aborda a descentralização no contexto neoliberal.

A descentralização e a privatização de espaços e serviços

Os municípios brasileiros têm a competência de zelar pela política urbana e, para tanto, têm autonomia e recursos financeiros próprios, derivados da estrutura federativa que organiza o país¹. Assim, os entes federados previstos pela Constituição de 1988 são a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal. Até esse dispositivo legal, os municípios não eram considerados entes federados e a incorporação destes, enquanto unidades de administração local gerou a redistribuição de competências e recursos entre os entes da Federação². Com a municipalização, houve uma redefinição das escalas de poder e passaram a se destacar, na esfera das administrações municipais, a participação popular e a influência do setor privado nas cidades.

Na década de 1980, vários países passaram por reformas de Estado descentralizadoras. Alguns grupos supunham que a centralização era uma prática de governos autoritários, que adotavam formas não democráticas de decisão mediante a ausência de transparência, bem como a impossibilidade de controle sobre as ações de governo e a ineficácia das políticas públicas.

A descentralização foi associada a uma prestação de serviços públicos mais eficientes e à melhoria do bem-estar da população, pela equidade, pela justiça social, pelo aumento do controle social sobre o Estado. Esse modo de ver a descentralização dispõe que a menor escala permite a institucionalização da democracia direta, enquanto em escalas maiores esta dificilmente poderá ser estabelecida. Entretanto, ao mesmo tempo, são excluídas dos processos decisórios as demandas mais gerais, pois a agenda das decisões em escala reduzida é limitada (Arretche, 1996).

Pelo histórico da América Latina de governos autoritários, a descentralização significou um rompimento com o tradicionalismo. Marta Arretche (1996) acrescenta uma certa idealização da descentralização. Ela argumenta que, apesar de haver um

ideal democrático baseado na proximidade entre o governo e a sociedade civil na escala municipal, a democracia não depende apenas da escala, mas da consolidação de políticas concretas. A autora destaca alguns princípios que, segundo afirma, precisam ser respeitados para o exercício da democracia: igualdade de voto; oportunidade de participação efetiva no processo decisório; oportunidade de esclarecimento para a formação de opinião; controle final sobre a agenda; inclusão de todos os cidadãos submetidos à lei da coletividade. Ocorre que a descentralização por si não promove a realização desses princípios. Com a abertura da gestão das cidades para o mercado, o controle social popular e a inclusão social são exemplos de princípios democráticos dificilmente realizáveis. Essa dificuldade advém da privatização dos espaços públicos e de vários serviços, rompendo a relação destes com a esfera social.

O que essa crítica pretende mostrar é que descentralização e democratização não são termos sinônimos. Cada um destes carrega significados e bagagem histórica diferentes. Descentralização remete à distribuição de poder, competências e recursos no Estado. Democratização diz respeito à participação popular nas decisões do governo. Ao analisar a relação entre esses conceitos, Ana Maria Menezes e Eliana Menezes (1997) descrevem a situação da descentralização brasileira da seguinte forma:

No Brasil, isto implicou em um caloroso debate acerca do redesenho do Estado, em face dos novos desafios, onde a questão da municipalidade (dos serviços públicos) é retomada segundo uma tendência muito mais ampla e, inclusive, num movimento “para fora” do aparato estatal, confundindo-se o processo particular de democratização (ruptura com o centralismo autoritário) com o de descentralização (Menezes & Menezes, 1997: 3).

Uma condição da descentralização é que os municípios devem estar em pleno exercício de sua autonomia. Essa autonomia manifesta-se em três dimensões: política institucional, econômico-financeira, de prestação de serviços (Menezes & Menezes, 1997). Quando em condições de se organizar política e financeiramente, é possível prestar serviços de qualidade e se abrir para a participação popular. Não havendo condições de se organizar de modo autônomo, os municípios ficam reféns de outras esferas de governo, até mesmo do capital, o que impede a abertura para a participação, pois não há garantia de que serão cumpridas as determinações definidas democraticamente. Sem a devida autonomia, os municípios não têm como realizar as suas competências e acabam tendo de ceder às pressões externas. A mensuração da autonomia municipal é uma tarefa complexa devido às marcantes diferenças existentes entre os municípios e os fatores externos, como os interesses econômicos, as políticas centrais e internacionais (Souza & Blumm, 1999).

das administrações locais como entes federativos é imprescindível para o alcance da efetiva unidade nacional e do desenvolvimento do regime democrático. Para Paulo Serrano (2009), a extensão territorial do Brasil impede que governos centralizadores atendam aos interesses das diversidades de grupos e realidades que constituem a nação.

Ao analisar a descentralização no Brasil, pode-se compreender que de fato houve uma redefinição do local, mas sem que fosse garantida a autonomia. Desse modo, para Menezes e Menezes (1997), houve apenas a desconcentração de competências, pela redistribuição destas, mas a maioria dos municípios ainda depende diretamente da União e dos estados para dar efetividade às demandas a eles direcionadas.

Pode-se dizer que há, de fato, a descentralização política, pois realmente ocorrem eleições municipais independentes para a definição dos administradores locais. Porém, no que diz respeito à autonomia – especialmente a financeira –, a descentralização deixa a desejar, fazendo com que se pareça mais com a simples desconcentração e esta não aproxima a sociedade da gestão política.

A redefinição do local feita no Brasil pela Constituição Federal de 1988 gerou um duplo desafio para os municípios: assumir políticas antes centralizadas, a fim de assegurar condições de bem-estar social à população; e promover o desenvolvimento econômico na esfera local, considerando a estrutura fiscal da Federação brasileira, as características socioeconômicas de cada ente e a dinâmica política interna dos municípios (Abrucio & Couto, 1996). A maioria dos municípios ainda não superou esse desafio, por depender financeiramente da União e dos estados. Por essa razão, esses municípios são incapazes de exercer sua autonomia e mantêm-se excluídos da estrutura de poder.

O poder, para Tânia Fischer (1991), tem um caráter relacional que transmite uma ideia de desequilíbrio, pois alguns atores o exercem e outros são a ele submetidos, o que sugere uma relação de dominação. A discussão sobre o poder local – como a escala local é influenciada pelas escalas regional, nacional e transnacional – abrange a discussão da dominação. A compreensão da forma como cada escala relaciona-se uma com a outra é fundamental para se definir a estrutura do poder e a dimensão da força local. Esse apontamento quanto ao poder destaca a relevância da autonomia para que seja evitada a dominação de uma escala por outra. É essa influência que é debatida neste trabalho, pois a falta de uma estruturação financeira dos municípios faz com que estes se submetam à transformação de seus bens em produtos, como os bens públicos de uso comum (ruas, praças e outros) e submetam-se à dominação do capital pela privatização.

Existem aspectos divergentes no que tange à compreensão da descentralização do poder até a escala local a partir da municipalização. Thaís Kornin e Rosa Moura (2004) destacam que, com o municipalismo, fica facilitada a oferta de políticas redistributivas e o desenvolvimento da democracia participativa. No entanto, o mu-

nicipalismo por si só não gera esse benefício. Há a necessidade de envolvê-lo em uma reforma fiscal que possibilite a redução dos efeitos da privatização sobre a administração das cidades.

Para Ladislau Dowbor (1995), a população urbana tem a capacidade de abrir oportunidades e buscar o seu próprio desenvolvimento. A aproximação da gestão pelo municipalismo provoca um desempenho diferente do exercício do poder local, a partir de novas iniciativas de organização social.

Kornin e Moura (2004) pontuam que, ao mesmo tempo em que há a possibilidade de uma facilitação do diálogo entre a sociedade e os administradores municipais, o fato de a autonomia política e fiscal dos municípios ser limitada dificulta a relação entre sociedade e gestores públicos. O poder local, mesmo se fortalecido na esfera municipal, é visto como fraco e dependente das escalas supralocais. O custo burocrático das cidades é alto, a arrecadação própria é baixa, o que favorece a execução de gestões competitivas das cidades, que disputam a atração de grandes empresas interessadas em instalar suas atividades nesses locais. Dentre os setores empresariais envolvidos na disputa está o mercado imobiliário.

Marcus Melo (1996) analisa as gestões competitivas das cidades – influenciadas pelo processo de neoliberalização que implica uma abertura ao mercado – priorizando interesses individuais e não o atendimento de demandas coletivas. Melo (1996) refere-se a essas mudanças nas administrações municipais como neolocalismo, uma nova forma de construção do poder local, e afirma que esse processo fez com que os municípios adotassem políticas predatórias, de modo que esse autor chega a nomear esse fenômeno de *hobbesianismo municipal*. Com a descentralização e a acumulação de funções, as cidades, para conseguirem recursos e se manterem, dependem de competições mercadológicas. Essas buscam, umas sobre as outras, atrair indústrias que podem gerar empregos e proporcionar o desenvolvimento local.

A privatização de espaços da cidade é reflexo do *hobbesianismo municipal*, pois provoca a transformação do espaço em um produto de mercado, passível de gerar a acumulação de capital. Como exemplo, as administrações municipais, ao flexibilizarem as normas urbanísticas e ao aceitarem a transferência de áreas públicas e a prestação de serviços para as associações condominiais, estão privatizando a gestão e o uso de bens públicos, permitindo uma maior interferência de setores privados e buscando auferir recursos. Essa forma de agir pode aumentar a arrecadação municipal com impostos e atrair o mercado imobiliário, interessado por investir em empreendimentos destinados a pessoas das classes alta e média, como

ocorreu nas cidades de Nova Lima e Lagoa Santa, cidades da Região Metropolitana de Belo Horizonte, já mencionadas anteriormente, Nova Lima ao Sul e Lagoa Santa ao Norte.

Em outros municípios do Eixo Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, a “periferização” também demonstra as disputas entre as cidades por receberem mais moradores, atraírem comércio e aumentarem a arrecadação de impostos, mas, na maioria destes, o que se desenvolveu ao longo das décadas de 1970 até os anos 2000³, foi o mercado popular de moradia. A falta de fiscalização das prefeituras na implantação de loteamentos precários, a flexibilidade e permissividade da legislação urbanística quanto à ocupação do espaço despertou os interesses de empreendedores imobiliários que investiram em loteamentos e atraíram vários novos moradores de baixa renda, muitas vezes obrigados a viver longe do centro da capital e em loteamentos precários, que não oferecem todos os serviços necessários.

3. Atualmente, após investimentos públicos no acesso a alguns municípios do Eixo Norte, uma parte dessa região passou a atrair também pessoas das classes médias e altas, de modo que um condomínio Alphaville está sendo construído em Vespasiano.

Interessante ressaltar que os primeiros condomínios fechados se constituíram em loteamentos precários e distantes do centro. Algumas diferenças que marcam as classes atendidas por esses empreendimentos derivam do tamanho dos lotes e da possibilidade de os proprietários instalarem, de modo independente, a estrutura necessária. Enquanto nos loteamentos fechados eram vendidos lotes com dimensões em torno de mil metros quadrados ou mais; nos loteamentos para baixa renda, eram comercializados lotes pequenos e, às vezes, eram construídas casas em meio lote. No segundo caso descrito, a má gestão da política urbana onerou os cofres públicos que tiveram de custear a implantação dos serviços básicos necessários à população carente e que não foram ofertados pelos empreendedores imobiliários.

Mais uma vez é possível observar semelhanças com a situação instaurada a partir da proliferação de condomínios fechados. Apesar de haver um aumento da arrecadação municipal pelo Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e maior atratividade de investimentos privados, a má gestão da política urbana pode onerar os cofres públicos, caso ocorra uma proliferação descontrolada dos condomínios fechados, dando preferência aos interesses individuais sobre o coletivo.

Atualmente, o que se vê é o governo incentivando a instalação de loteamentos de luxo, com grande parte da estrutura garantida pelo setor imobiliário ou custeada privadamente pelas associações de condomínios formadas por moradores de média e alta renda. Apesar de as administrações municipais não custearem parte dos serviços e da estrutura dos condomínios fechados – o que pode ser interpretado como algo positivo –, há também a ocorrência de efeitos negativos, como o aprofundamento da segregação e a fragmentação do espaço da cidade. Tereza Caldeira

(2000) faz essa análise de que a desigualdade é facilmente percebida nos aspectos sociais e econômicos. Além disso, os contextos de participação política também são afetados. O resultado dessa situação é o pequeno efeito da descentralização sobre a possibilidade de aproximar a gestão da população.

Além das diferenças marcantes entre os cidadãos de classes sociais distintas, os municípios brasileiros têm realidades muito diferentes. Alguns se mantêm com facilidade, outros dependem do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (Abrucio & Couto, 1996). Mesmo tendo sido definida uma distribuição dos tributos arrecadados no país, privilegiando instituições subnacionais, houve também uma redistribuição das competências e os municípios passaram a ter um maior dispêndio de recursos com a prestação de serviços e para a sustentação das folhas de pagamento de seus funcionários. O aumento da demanda de serviços das administrações municipais onera o poder público e, por essa razão, os recursos entregues aos municípios são, muitas vezes, insuficientes.

Os municípios são responsáveis, por exemplo, pelas questões relacionadas à urbanização. São inúmeras as demandas sobre o uso do espaço, a prestação de serviços, o desenvolvimento econômico, entre outras. Dessa maneira, os recursos recebidos são insuficientes para a sustentação de uma política que vise o bem-estar social, que aparelhe de forma eficaz a estrutura de governo e ainda promova o desenvolvimento econômico.

Nesse mesmo sentido, Celina Souza (2002) afirma ainda que as desigualdades intra e inter-regionais podem anular o objetivo último da descentralização, que é o de permitir maior liberdade alocativa de recursos e de definição de políticas aos governos e às sociedades locais. Diante da desigualdade, não é possível definir uma política federal única que atenda aos interesses dos municípios em geral. Também fica inviável avaliar de maneira generalizada os efeitos da descentralização, pois os aspectos da desigualdade têm de ser sempre considerados e estes geram muitas variáveis a serem analisadas e comparadas. Uma das variáveis derivadas da desigualdade se reflete na autonomia municipal, pois quanto mais precária a estrutura econômica de um município, mais dependente este é das esferas centrais de poder.

Marcus Melo (1997) levanta outras desvantagens da descentralização e cita a generalização das competências concorrentes para todos os entes federados. Essa indefinição pode provocar a inércia das instituições competentes para a realização dos serviços, na medida em que os mecanismos de responsabilização se tornam inoperantes. Se todos os entes têm competência, um aguarda a iniciativa do outro para lidar com a política necessária.

A indicação objetiva de qual ente deve realizar determinada função para o efetivo desempenho do país favorece a fiscalização e permite que a sociedade civil identifique, com facilidade, de quem cobrar a execução de alguma política ou serviço de seu interesse. Dentre as funções atribuídas às administrações, podem ser citadas: a prestação de serviços públicos, financiada pela cobrança de impostos, tarifas e taxas; a execução de serviços sociais, financiados de forma compartilhada com outras esferas de governo (Moreno, 2006).

Outra desvantagem apontada por Melo (1997) é a falta de capacidade técnica dos gestores locais para a execução de demandas sociais, políticas ou econômicas, bem como a porosidade a influências das elites locais, o que gera maior susceptibilidade à corrupção e ao clientelismo. Robert Putnam (2005) aponta que o clientelismo provoca baixa participação cívica e – pior – vicia o processo participativo, pois as pessoas optam por cooperar não pelo desejo ou pela virtude cívica, mas por interesses particulares atendidos pelo sistema clientelista.

A seleção de gestores públicos preparados para trabalhar na administração municipal é dificultada pela própria ausência de cursos preparatórios nas regiões menos privilegiadas dos estados. Boa parte das pessoas que são formadas e preparadas busca as cidades desenvolvidas para viver e trabalhar, acreditando que, nestas, as possibilidades de empregabilidade são melhores. Por vezes, os funcionários das administrações locais, que não são concursados, são vinculados a partidos políticos ou têm algum laço pessoal com outros membros da prefeitura. Dessa forma, o que faz com que as pessoas trabalhem no poder público municipal não é o conhecimento técnico profissional, mas as relações sociais e interpessoais.

Cristina Filgueiras e Luciana Andrade (2010) também tratam da falta de preparo dos municípios para lidarem com as demandas por eles assumidas com a municipalização brasileira.

A frágil capacidade técnico-operacional das administrações municipais pode ser constatada pela deficiência na oferta de serviços públicos, pela precária informatização dos procedimentos administrativos, pelo reduzido número e baixa capacitação profissional dos quadros técnicos, pelos procedimentos orçamentários desvinculados da atividade de planejamento e não submetidos a controle social e pela administração escassamente dotada de instrumentos adequados ao planejamento em médio e longo prazo (Filgueiras & Andrade, 2010: 127).

O estudo de Putnam (2005) sobre a regionalização na Itália aponta esses mesmos problemas e chega a afirmar que “não se pode dizer que, dispondo de maior auto-

ridade, as regiões saberiam exercê-la com discernimento” (Putnam, 2005: 64). Por outro lado, o autor reconhece que a proximidade física da administração local ou regional, em relação aos administrados, se comparada à nacional, facilita a apresentação de demandas dos cidadãos ao poder público.

Fany Davidovich (1993) é outra autora que questiona a capacidade administrativa dos municípios, insulados após anos de ostracismo político, que passaram a ter a necessidade de se equiparem para realizar as novas funções assumidas. Durante o regime militar, que antecedeu à Constituição Federal de 1988, os municípios não tinham autonomia para definir suas estratégias políticas e econômicas de atuação. Quando foi proposta a descentralização, as administrações locais não estavam aptas a assumirem as competências a elas atribuídas. Dessa forma, parte dos serviços teve de ser terceirizada para ser executada. Os recursos recebidos pelos municípios são consumidos pelo aparelhamento do governo, pela contratação de empresas e consultores capazes de orientar a gestão pública. Até mesmo a redação de alguns Planos Diretores Municipais foi totalmente feita por terceirizados. Para Davidovich (1993), apenas os municípios que possuem uma capacidade financeira mais independente da União é que são beneficiados pela descentralização e capazes de exercer o poder local, especialmente através da participação da sociedade, que é uma das justificativas para a municipalização.

Há ainda questionamentos quanto à relativização da autonomia municipal, já que os municípios dependem dos estados, do país e de tendências internacionais. Como ente federativo, o município brasileiro passou a ser definido como pessoa jurídica de direito público interno, dotada de autonomia assegurada pelas capacidades de autogoverno e autoadministração (Bastos, 1988)⁴. Davidovich (1993) questiona essa autonomia e chega a afirmar que é inviável o exercício do poder local no regime capitalista, pois

a subordinação de lugares a decisões e ações, cujas determinações escapam de seu controle, ligadas que são a interesses externos, exclui a possibilidade de um espaço próprio de atuação (Davidovich, 1993: 7).

Sob essa ótica, a esfera local não representa nada mais do que mero suporte de instâncias superiores de gestão e não uma escala independente⁵.

A política de descentralização promove uma gestão fragmentária que vai contra a concepção de um projeto global para o país. Segundo Davidovich (1993), as diretrizes políticas estruturadas com base no poder local atendem a interesses hege-

4. O Brasil inovou em termos de sistema federativo ao aceitar o município como ente federado. Em nenhum outro país do mundo o poder local possui tanta autonomia. Nos Estados Unidos, os municípios são apenas instituições administrativas (Serrano, 2009). A Constituição de 1988 determina que não há hierarquia entre os entes federados, o município não advém de uma descentralização do estado-membro, ambos são entes que compõem a federação.

5. Hely Meirelles afirma que o município brasileiro é uma entidade estatal, político-administrativa, que, através de seus órgãos de governo (Prefeitura e Câmara de Vereadores), “dirige a si próprio, com a triplíce autonomia política (auto-organização, composição do seu governo e orientação de sua administração), administrativa (organização dos serviços locais) e financeira (arrecadação e aplicação de suas rendas)” (Meirelles, 2003: 130). No entanto, os municípios têm características e funções próprias, mas devem corresponder aos interesses da União, observando as normas estabelecidas para a Federação.

mônicos da sociedade de caráter neoliberal, já que pregam uma debilitação do Estado enquanto expressão de poder nacional. Com essa argumentação, Davidovich (1993) contraria toda a fundamentação que justifica a descentralização por esta proporcionar a democratização.

A descentralização tem sido vista como instrumento de desenvolvimento. Ocorre que a via de desenvolvimento adotada tem gerado a redução do papel do Estado e, com isso, tem atendido aos interesses neoliberalistas, pouco interessados nas políticas democráticas. Ao contrário, preceitos neoliberais almejam ter a organização política a seu favor e dependente do capital. As propostas neoliberais sugerem intervenções do capital na política, de modo que o Estado estabeleça regras que favoreçam o desenvolvimento neoliberal.

Para Marinella Araújo (2010), a descentralização deve ser aplicada segundo os princípios federalistas da subsidiariedade e da solidariedade.

O princípio da subsidiariedade estabelece que os problemas e as demandas que puderem ser resolvidas por um único político local, como o município, não precisam ser atendidas por entes federativos mais abrangentes, como os estados ou a União. A subsidiariedade pressupõe igualmente que a sociedade tem condições de resolver ela própria, por seus membros e por organizações não políticas, um número enorme de problemas sociais de forma eficiente, deixando a resolução para o Estado só quando a iniciativa privada não for suficiente (Araújo, 2010: 148).

Essa concepção de independência dos municípios e da autonomia privada deve ser observada com muito cuidado devido às influências neoliberais. Há uma tendência internacional de privatização de modos de gestão dos interesses locais. Os condomínios fechados são um exemplo disso. Diante da concepção neoliberal, compreendida como a repercussão do mercado na sociedade e na política, e do trecho citado de Araújo (2010), os respectivos condomínios podem ser interpretados como uma forma de um grupo de pessoas resolver problemas do modo como almejam, com o apoio do Estado, mas visando a interesses individuais, contrariando os princípios democráticos e a garantia dos interesses da coletividade. A sociedade pode buscar realizar contratos privados, como aqueles entre os moradores de um condomínio e as associações, mas esses contratos não podem lesar o contrato social existente tacitamente entre sociedade e Estado.

O que se vê hoje nos espaços urbanos é uma mudança no modelo de gestão do Estado, que passa a se manter mais como um executor indireto das políticas, administrando a privatização da prestação de serviços básicos – como segurança e coleta

de lixo –, além da tomada de decisões privada quanto à distribuição e ao uso dos espaços dentro de condomínios fechados. Essa configuração da cidade baseada nos interesses particulares e não no bem comum, vai contra o conceito de comunidade proposto por Putnam (2005). A comunidade, no contexto da virtude cívica, predispõe um reconhecimento do bem público à custa de todo interesse puramente individual e é este o fundamento do Estado Democrático de Direito estabelecido na Constituição Federal do Brasil de 1988.

Considerações finais

A política de promover o desenvolvimento local a partir do municipalismo teve como objetivo descentralizar a administração pública e aproximá-la da sociedade. Ocorre que, na prática, houve apenas a desconcentração das responsabilidades do poder público, dissipadas entre os diferentes entes federados.

A partir da análise do presente artigo é possível perceber que, com o aumento das demandas de administração municipal, sem prepará-la para atender a todas as suas obrigações, fez com que os municípios acabassem cedendo a influências neoliberais, abrindo a gestão urbana de espaços e serviços para o mercado.

Diante desse cenário, empreendimentos imobiliários voltados para a privatização de serviços e espaços foram ganhando mercado e ocupando as cidades. Esses empreendimentos são geridos por associações de moradores ou empresas que fazem uma gestão urbana privada, focada nos interesses de particulares, ou seja, dos consumidores dos lotes em condomínios fechados.

Essa forma de gerir a cidade afasta os efeitos positivos da descentralização. O contexto urbano se aproxima de processos de neoliberalização, nos quais o Estado se distancia da gestão e de suas responsabilidades, deixando o mercado tomar a frente e assumir compromissos com serviços que seriam públicos.

Esse modelo de ocupação do espaço e de prestação de serviços não atende a toda sociedade, marcada pela desigualdade. Dessa forma, há a desconstrução da efetivação do direito à cidade, em desconformidade com os preceitos constitucionais.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 40-47, 1996. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/AredefinicaodopapeldoEstadonoambientolocal.pdf>. Acesso em: 26 Set. 2017.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Da escala local à escala global: tendências hegemônicas de privatização do espaço público e resistências contra hegemônicas em Porto Alegre. *Revista da Faculdade de Direito da UniRitter*, n. 11, p. 79-100, 2010.
- ARAÚJO, Marinella Machado. Fundamentação jurídico-legal e financiamento da cooperação interinstitucional. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Orgs.). *Inclusão, colaboração e governança urbana*, p. 141-154. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1988.
- BRASIL. Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento e o uso do solo urbano e dá outras providências, 1979.
- BRENNER, Neil; THEODORE, Nik. Neoliberalism and the urban condition. *City*, v. 9, n. 1, p. 100-107, Apr. 2005.
- BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Após a neoliberalização? *Cadernos Metrópole*, v. 14, n. 27, p. 15-39, São Paulo, Jan./Jul., 2012.
- CALDEIRA, Tereza Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp. 2000.
- COSTA, Heloísa Soares de Moura; MENDONÇA, Jupira Gomes. *Urbanização recente e disputa pelo espaço na dinâmica imobiliária metropolitana de Belo Horizonte*. XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais (ABEP). Caxambu, Set. 2010. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2010/docs_pdf/tema_3/abep2010_2351.pdf>. Acesso em: 10 Out. 2017.
- DAVIDOVICH, Fany. Poder local e município, algumas considerações. *Revista Administração Pública*, v. 27, n. 1, p. 5-14, Jan./Mar. 1993.
- DOWBOR, Ladislau. Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços. *São Paulo em Perspectiva*, v. 9, n. 3, 1995.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. *Revista de Arquitetura e Urbanismo*, n. 4, Campinas (SP) 2005. Disponível em: <<http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/index>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

FILGUEIRAS, Cristina A. C.; ANDRADE, Luciana T. Capacidades institucionais de governos municipais e governança metropolitana. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Orgs.). *Inclusão, colaboração e governança urbana*, p. 121-139. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010.

FISCHER, Tânia. Poder local: um tema de análise. *Anais dos Encontros Nacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur)*, v. 4, p. 55-63, 1991. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/1747/1716>>. Acesso em: 26 Set. 2017.

KORNIN, Thaís; MOURA, Rosa. Metropolização e governança urbana: relações transescalares em oposição a práticas municipalistas. *Espaço e Tempo*, n. 6, 2004.

LE GALÈS, Patrick. Neoliberalism and urban change: stretching a good idea too far? Territory, politics, governance. *Journal of the Regional Studies Association*, v. 4, n. 1, 2016. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/21622671.2016.1165143?journalCode=rtep20>>. Acesso em: 17 Maio 2017.

LEFEBVRE, Henri. *The production of space*. Oxford (UK): Basil Blackwell, 1991.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal” efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996.

MELO, Marcus André. Federalismo e política social: as vicissitudes da descentralização. In: FIGUEIRA, Carlos H.; MIDAGLIA, Carmen; PETERSEN-THUMSER, Jens (Orgs.). *Desafíos de la seguridad social. Programa Latino-Americano de Políticas Sociales. FundaciónAlemana para el Desarrollo Internacional*, p. 265-288. Montevideo: Ediciones Trilce, 1997.

MENDONÇA, Jupira Gomes; COSTA, Heloísa Soares de Moura. *Dinâmica imobiliária e a formação de um “obscuro objeto de desejo”: localização residencial e representação simbólica*. 32º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs). Caxambu, 2008. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/ANPOCS08_Jupira.pdf>. Acesso em: 08 Out. 2017.

MENEZES, Ana Maria Ferreira; MENEZES, Eliana Viana. O processo de descentralização e a questão municipal. *Anais do XXI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD)*, 1997. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_1997/AP/1997_AP11.pdf>. Acesso em: 30 Set. 2017.

MORENO, Antônio Luiz Trindade. Planos diretores: estratégias recentes para a produção de espaço produtivo no vetor oeste da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: SILVA, C. A.; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. (Orgs.). *Metrópole: governo, sociedade e território*, p. 117-136. Rio de Janeiro: DP&A; Faperj, 2006.

OLIVEIRA, Tanya M.; BARCELLOS, Naia A.; O uso capitalista do solo urbano: notas para discussão. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 131-135, 1987.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2005.

SEIXAS, João. *A cidade na encruzilhada: repensar a cidade e a sua política*. Lisboa: Edições Afrontamento, 2014. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetro-poles.net/images/abook_file/livro_cidade_joaoseixas>. Acesso em: 18 Ago. 2017.

SERRANO, Paulo Estevam Alves Pinto. *Região Metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*, 7. ed. São Paulo, Ed. Malheiros, 2012.

SOBARZO, Oscar. A produção do espaço público: da dominação à apropriação. *Espaço e Tempo*, n. 19, p. 93-111, 2006.

SOUZA, Celina; BLUMM, Márcia. Autonomia política local: uma revisão da literatura. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, n. 48, p. 51-67, 1999.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdade e descentralização. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002.

WACQUANT, Loïc. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. *Caderno do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades (CRH)*, v. 25, n. 66, p. 505-518, Salvador, Set./Dez. 2012.

